

بالعلم نرتقي
مركز الكتاب الأكاديمي

التخطيط الحضري

ودور التشريعات التخطيطية في النهوض بعملية التنمية العمرانية

الأستاذ محمود حميدان قديد
الأستاذ الدكتور رشيد عباس الجزراوي

التخطيط الحضري

ودور التشريعات التخطيطية

في النهوض بعملية التنمية العمرانية

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية
(2014/8/4010)

3071
الجزراوي، رشيد عباس
التخطيط الحضري ودور التشريعات التخطيطية في النهوض بعملية التنمية العمرانية/رشيد عباس الجزراوي،محمود حميدان قديد._عمان:
( )ص.
ر.إ.: 2014/8/4010
الواصفات: /التنمية / /التخطيط الحضري/
يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى

الطبعة الأولى 2015

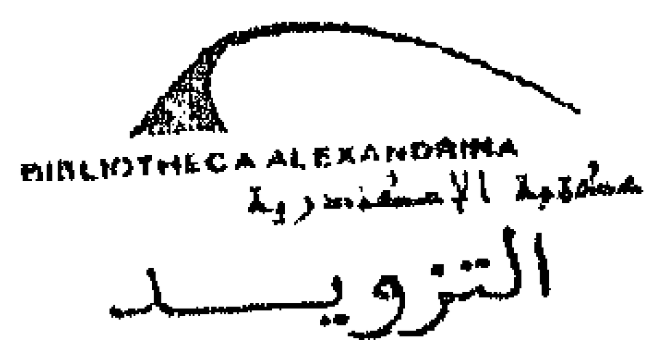
ISBN978-9957-35-130-4 (ردمك)



مركز الكتاب الأكاديمي
عمّان-وسط البلد-مجمع الفحيص التجاري
ص . ب : 11732 عمّان (1061) الأردن
تلفاكس: 96264619511+ موبايل: 962799048009+
الموقع الإلكتروني: www.abcpub.net
A.B.Center@hotmail.com / info@abcpub.net

التخطيط الحضري

ودور التشريعات التخطيطية
في النهوض بعملية التنمية العمرانية

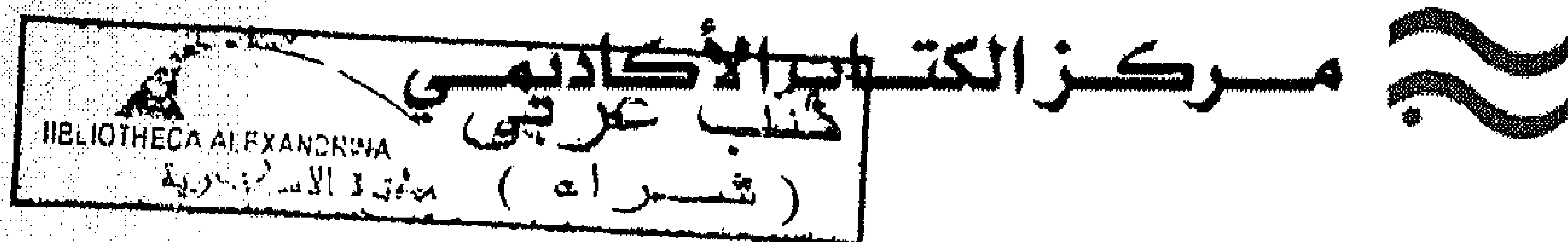


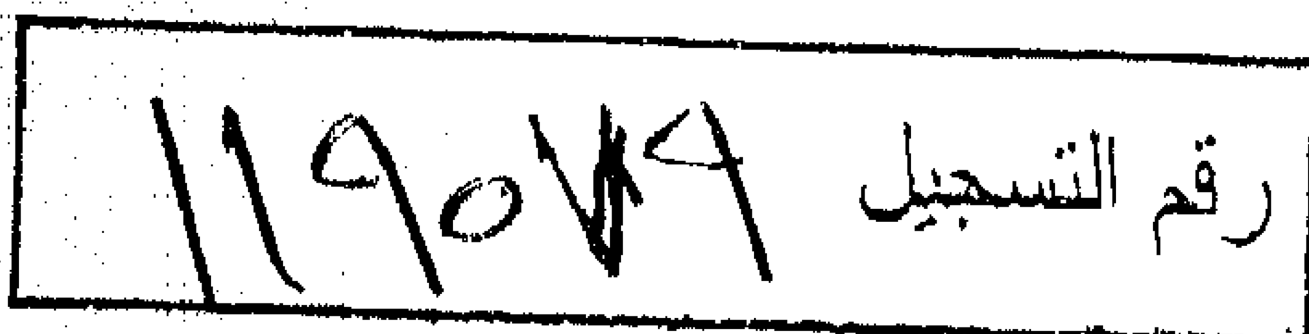
الأستاذ

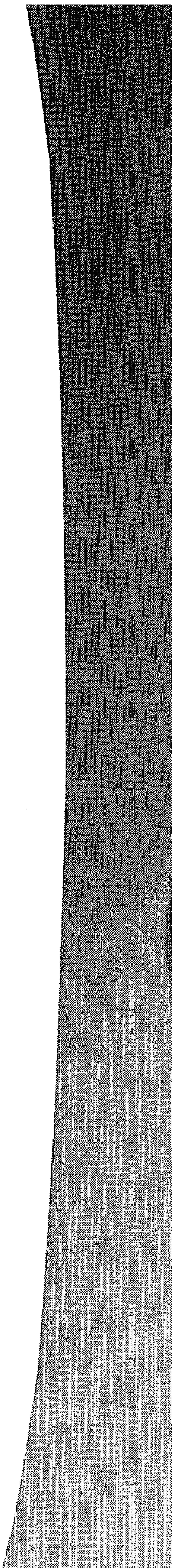
محمود حميدان قديد

الأستاذ الدكتور

رشيد عباس الجزراوي







بسم الله الرحمن الرحيم

" وقل ربِّ زدني علماً "

صدق الله العظيم

الاهداء

إلى من علم الناس الشريعة والهدى - سيدنا ونبينا ومعلمنا محمد صلى الله عليه وسلم

إلى خير أمة أخرجت للناس تأمر بالمعروف وتنه عن المنكر- الأمة الإسلامية

إلى أمي وأبي

إلى عائلتي (زوجتي وأولادي)

إلى كل من كان سببا في إظهار هذا الكتاب بعد توفيق الله عز وجل ، من زملاء وأصدقاء .

محمود

المقدمــــة

بسم الله الرحمن الرحيم

(لِكُلٍّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجاً) المائدة / 48

الحمد لله الذي استخلفنا في هذه الأرض واستعمرنا فيها لحكمة يريدها جل شأنه وعز سلطانه والصلاة والسلام على سيدنا محمد النبي الخاتم صاحب الشفاعة تركنا على المحجة البيضاء ليلها كنهارها لا يزيغ عنها إلا هالك ، وعلى آله وصحبه أجمعين .

أما بعد :

من المعلوم أن تواجد الإنسان على الأرض منذ ملايين السنين ، ودون الولوج إلى الفلسفة الدينية أو الوضعية ، فإن الإنسان وجد بأجياله المتأتية من آدم عليه السلام وفق الفلسفه الدينية ، أو تواجد حسب الخلق الطبيعي له بفلسفة الوضعيين أمثال داروين وغيره .

المهم وجد الإنسان الأول وعاش جنبا إلى جنب مع الحيوانات يتعلم منها العيش والسكن أو العكس فالإنسان الأول تحاشى من البرد والأمطار وثلوج الشتاء بالسكن تحت الأرض ولكنه اكتشف حيلولة السكن هناك بسبب تسرب المياه والرطوبة أو تعايشه مع حيوانات أخرى ، لذا اختار المكان العالي والأشجار العالية الضيقة والتي لا تسع لعائلة كبيرة ، لذا لجأ إلى الأماكن الأرضية المرتفعة كالتلال أو الجبال ، واستقر أخيرا وبعد سلسلة من الملاحظات بان الكهوف هي أمثل مكان للعيش لتوفر كل سبل العيش والمناخ المناسب والأمن الدائم .

لذا سمي الإنسان حتى الأن إنسات الكهف الأول الذين عاشوا آلاف السنين وتركوا لنا تراثهم في تلك الكهوف كرسوم الحيوانات التي كانت تتواجد آنذاك ، بالإضافة إلى أن الكهف كان مؤلف من عدة طبقات تمثل أجيال الإنسان وتطوره

حسب الجماجم والعظام المتروكة أو صناعاتهم الحجريو كالفؤوس أو أدوات عظمية متعددة ، وقد قسمت تلك الطبقات إلى مراحل تطور إنسان الكهف الأول

- **ما هو الكهف ؟**

الكهوف هي تجويف طولي على شكل مخروط سطحي يبدأ من النهاية ويتوسع في المخارج ، وهي تجاويف لينابيع مياه جفت ، او تجاويف بفعل تعرية الرياح .. المهم تلك الكهوف تعد أمثل وأفضل سكن للإنسان في ذلك الوقت ، وحتى الآن لبعض القبائل الجبلية ، او للحيوانات

- **السؤال الآخر كيف سكن الإنسان هذه الكهوف ؟**

أولا تعلم الإنسان من الحيوانات التي كانت تعيش فيها ورأى فيها سبيل العيش الأمثل ، وبدأ بالاستيلاء على تلك الكهوف بطرد تلك الحيوانات بطرق عديدة كالنار بإشعالها في الكهف أو بالأسلحة الحجرية ، وهذه الطرق كانت أول خرق لقانون وتشريعات السكن في حياة الإنسان ، وهذا الصراع التشريع الطبيعي بين الإنسان والحيوان ما زال مستمرا ولكن بحذف الحيوان ، حيث اصبح الصراع التشريعي بين الإنسان والإنسان والدولة والمجتمع ، أي أصبح صراعا معقدا رغم وجود القوانين .

إذا فهو صراع أزلي سوف يستمر دوما ، فالتشريعات الموضوعة تنتهك لصالح ذلك الإنسان أو المجتمع أو القوة .

وفي هذه الكتاب نحاول أن ندخل في صميم هذه الصراعات التشريعية ، وأخذنا إمارة دبي بدولة الإمارات العربية المتحدة مثالا لذلك ، لأن دبي تمثل النخبة الجيدة في كل النواحي الاقتصادية بالدرجة الأولى لتوفر كل سبل الانتاج السلعي أو الخدمي أو المالي ، أو الاجتماعي حيث تتداخل المجتمعات المتعددة فيها ، تمثل الأصيل والدخيل ، أي القوة في الأصل واختراق التشريعات من قبل الدخيل ومحاولته وبطرق شتى العمل لصالحه والسكن الأمثل (مثل إنسان الكهف الأول) .

التشريعات في تخطيط المدن تمثل القمة في إعادة السكن وتنظيم المدن على أسس علمية وفنية دقيقة ، والسؤال هل وضع إنسان الكهف بعض التشريعات البدائية لبناء البيوت والمدن ؟

سؤال يتبادر إلى الذهن وكيف تعلم بناء البيت ؟

الجواب معقد ولكنه موصول بالفهم .. عندما تعلم الإنسان كيف يزرع الأرض ويستقل في الانتاج وعدم الاعتماد على الطبيعة ... بعدما زادت مجاميعهم في منطقة محدودة ، بدأ يستغل الإنسان الأرض ويزرع الحبوب قريبا من كهفه ، ولكن زيادة الانتاج تطلبت منه أن يذهب إلى أبعد من الكهف ليستغل الأرض الخصبة التي تتوفر فيها المياه ، وكانت الخطورة في الذهاب والإياب إلى الكهف ومخاطر تعرضه لهجوم الحيوانات المفترسة ، ففكر ان يسكن قريبا من المزرعة ، ولكن العقدة كانت كيف ينقل الكهف إلى هناك ، وجاءته الفكرة بان يبني نموذجا مماثلا للكهف قرب المزرعة .

وبدأ ببناء مخروطي قاعدته للأسفل وقمته المخروطية للأعلى ، فوضع الحجارة وحفر الأرض على شكل دائرة ورتب الصخور إلى القمة ، وكان ذلك أو تصميم إنساني في البناء .

وبزيادة حجم عدد أشخاص العائلة بنيت مخروطيات أخرى على شكل دائرة تحيط بالمزرعة وابوابها تجاه المزرعة ، وبذلك شيدت أولى القرى (المدن) الزراعية في التاريخ ، ثم كبرت القرى الزراعية لتصبح مدن فيها بعض الفعاليات الخدمية كالحدادة لصنع المناجل ، والمعابد ، والطبيب .

- **من كان يتحكم ببناء تلك البيوت والمدن ؟**

ضمن القرية الزراعية ظهرت مجموعة صغيرة من الأفراد لديهم رغبة الاستحواز على وسرقة اتباعهم في العمل الزراعي ، وعملوا في جمع المحصول وبيعه، وفي أوقات عدم وجود المحصول كانوا يعملون في بيع الأراضي وبناء المساكن وبدون تشريعات تذكر ، وهؤلاء كانوا كالبرجوازيين الآن ، وهم أنفسهم موجودون على

أرض الواقع الان في مدن العالم حيث يتاجرون في بناء وبيع البيوت ، ولكن جشع هؤلاء تطلب وضع تشريعات خاصة بدائية مستمدة من العرف والعادات والتقاليد للحد من جشع هؤلاء ، وفي كل الحضارات القديمة هناك تشريعات خاصة بذلك ، ونذكر على سبيل المثال شريعة حمورابي في بابل (المكونة من 288 مادة قانونية) فيها مواد متعلقة بتشييد المدن وكيفية العمل .. الخ

والسؤال هنا ، هل كانت تشيد البيوت أو المدن عن خلفية تخطيط المدن على أسس حضارية آنذاك .. الجواب ، نعم ! ولكن ؟

كانت اسس التخطيط تنصب بالدرجة الأولى على قرب تلك المدن من مصادر المياه أو الطرق أو مصادر الانتاج ، وما زالت تلك المدن نفسها التي شيدت على أساسها ن كالمدن المشيدة على طريق الحرير الممتدة من أوروبا إلى الصين .

إذا فالأسس نفسها في بناء البيوت والمدن .. اي المنفعة العامة ، وقد سيطرت الدويلات (مراكز القوة) في التنفيذ والتنظيم والتشريع .

وإذا رجعنا إلى هدي القرآن الكريم والسنة المطهرة في هذا الموضع لوجدنا الأمر على النحو التالي ، حيث يقول الله تعالى في محكم تنزيله : (وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُم مِّنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلاً) الإسراء / 70

فقد كرم الله تعالى بني آدم ، وأراد أن يكون الإنسان خليفة في الأرض ، فبدأ بخلق آدم عليه السلام وجعله نبيا في هذه الأرض ، وعلمه الأسماء كلها شرعة ومنهاجا ، يستطيع من خلالها التعامل مع هذه الأرض وما عليها من أقوات ومخلوقات .

فالتشريع كان ومازال حيث وجد الإنسان ، ولا تستقيم حياة الناس على هذه الأرض دون شريعة تكون ضابطا وموجها ودليلا ، والتشريع هو تعبير عن إرادة المشرع وصوته الدائم وصورة عن حكمته في قيادة من وضع لهم التشريع ، ومن هذا المعنى نستطيع التماس معنى قول النبي صلى الله عليه وسلم / إني قد تركت فيكم ما

إن اعتصمتم به فلن تضلوا أبدا كتاب الله وسنة نبيكم / [1] ، فالكتاب والسنة هما أصل التشريع الإسلامي ونبراس هداية المسلمين من بعد رسول الله صلى الله عليه وسلم ، ولئن غاب المشرع إلا أن التشريع حاضر لا يغيب وهو باق إلى أن يرث الله الأرض ومن عليها .

اقتضت حكمة الله تعالى أن تعدد الشرائع وتتنوع وفقا لتطور حياة الإنسان على هذه الأرض ، ويعيش الإنسان اليوم في وسط من الأنظمة والشرائع والقوانين المتعددة التي ترسم له حدود واجباته وحقوقه ، وتبين له الطريقة الأفضل لتعايشه مع مجتمعه ، ومن هذه الشرائع والقوانين القانون المدني والتجاري قانون العقوبات ، وقوانين التخطيط العمراني أيضا التي يقوم بحثنا على دراستها ودورها في عملية التنمية الحضرية في وقتنا الحاضر .

وقد أتت كافة الشرائع السماوية ، والوضعية القديمة منها والحديثة على ذكر العمران وتنظيمه على اختلاف فيما بينها ، منذ شريعة حمورابي ، ووصولا إلى التشريعات الحديثة في تاريخنا المعاصر .

كما أولت الشريعة الإسلامية الغراء موضوع العمران وتنظيمه أهمية كبيرة ، ويرى البعض أنه على الرغم من أن العمران البشري أو التحضر لم يعرف تقنينا أو تشريعا متكاملا ومتميزا ، إلا في القرن الماضي ، إلا أن تحليل مجموع الوثائق والمصنفات والتخريجات الفقهية في تراثنا الإسلامي ، يبين أن إرساء أسس منظومة التشريعات العمرانية والمعمارية قد بدأ منذ قرون عند المسلمين . [2]

إن المفهوم الحديث للتخطيط العمراني كعملية مركبة ذات متغيرات وأبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وبيئية ، يقوم على أساس وضع الخطط والتصاميم والقوانين التنظيمية المتعددة العناصر والوظائف ، التي تتضافر فيها جهود أهل الخبرة والاختصاص مع متخذي القرار ، من اجل التوجيه والتحكم بعملية التنمية العمرانية

---

[1] – عن ابن عباس / كنز العمال للمتقي الهندي / المجلد الأول – الباب الثاني في الاعتصام بالكتاب والسنة

[2] – مصطفى بن حموش / جوهر التمدن الاسلامي

والمستوطنات البشرية القائمة ومعالجة مشاكلها على كافة المستويات القومية والإقليمية والمحلية ، وبما يخدم المجتمع وتوظيف موارده بالشكل الأمثل ، أو لتحقيق التنمية العمرانية والبشرية لمكان جديد .

وفي وقتنا الحاضر يعد وضع خطط وبرامج تنفيذ التخطيط الحضري من المقومات الرئيسية التي تتميز بها الدول التي تسعى إلى تطوير بيئتها العمرانية ، ومؤشرا حضاريا تسعى الدول من خلاله إلى المحافظة على أسباب رقيها ، وسبيل وصولها لتحقيق التنمية العمرانية التي تنشدها على الدوام للارتقاء بالمستوى المعيشي لأفراد المجتمع .

ويجب أن تكون عملية مراقبة وضبط هذه التنمية والتحكم بها وفقا لقوانين ونظم ومعايير وأسس ثابتة من حيث المبدأ ، ومتغايرة ومرنة في التفاصيل التنفيذية ، وتقوم التشريعات التخطيطية بهذا الدور ، لضمان الوصول بالإنسان إلى أرقى صور العيش الرغيد والحياة الكريمة وعلى أساس من المساواة والعدالة الاجتماعية ، وعلى درجة عالية من الكفاءة في ممارسة مختلف أوجه النشاط العمراني ضمن المجتمع الواحد .

كما ظهر في أواخر القرن العشرين مفهوم الاستدامة ، الذي اصبح ملازما لاصطلاح التنمية الحضرية أو التخطيط الحضري ، ومفهوم الاستدامة ينطلق من خلال توفير البيئة الحضرية الآمنة للأجيال الحاضرة ، دون المساس بحق الأجيال المستقبلية أيضا، في الحصول على بيئة حضرية مماثلة ، من خلال عدم استنزاف الموارد الطبيعية غير المتجددة ، والمحافظة عليها لخدمة الأجيال اللاحقة .

ويأتي دور التشريعات العمرانية ليجسد مبادئ التنمية المستدامة ويعتبرها موجها وأساسا لكل أنواع التنمية الحضرية لدى الدول المتقدمة ، ولكي يضمن تنفيذها بالشكل الأمثل والأكمل .

وتعتبر التشريعات التخطيطية أو التشريعات المنظمة للعمران كما يطلق عليها البعض في وقتنا الحاضر من الأدوات الأساسية والمؤثرة في مستوى تحضر الدول ،

وذلك لما تفرضه من ضوابط ومعايير تهدف إلى الارتقاء بالمستوى العمراني ، وبما يحقق الأغراض التنموية المختلفة .

إن العمران الحقيقي يبدأ من فكر الإنسان وتنمية وعيه بقيم الحقوق و الواجبات العمرانية ، ولو فُقدت هذه الأحكام والمبادئ لأصبحت مهمة العمران من مفاسد الأرض وجلب الظلم وانتهاك حقوق الأفراد

وهذا ما قصده ابن خلدون في قوله : "إن الحضارة مفسدة للعمران " من حيث وصولها إلى مرحلة النزوع لحو الإسراف والترف والمطاولة بالعمران ، والمنافسة على تسخير المجتمع لحو مشاريع فردية كقصور وإيوانات ومقابر، وهذا ما كان عليه الحال بالنسبة لفراعنة مصر أو أكاسرة الفرس أو قياصرة الروم ، مما يؤدي إلى فساد الأخلاق، وتمزق المجتمع ، وذهاب ثروته لحو طبقة متفردة تنتهي بها الدول) [3] .
وعلى الرغم من أن الكثير من الدول تقوم على مجموعة من النظم والقوانين التي تشمل أكثر فروع القانون الرئيسية (كالقانون المدني والإداري والتجاري وغيرها ... الخ) إلا أن بعض الدول تفتقر إلى المنظومة التشريعية التي تشكل المرجعية القانونية للتنظيم والتحكم بعملية التخطيط العمراني بكافة مستوياتها مستوياتها ومراحلها .

وتقوم عملية التخطيط العمراني في إمارة دبي بدولة الإمارات العربية المتحدة على أسس ومقومات علمية ومنهجية وخبرات متميزة ورائدة في هذا المجال ، وذلك من خلال قيام حكومة دبي متمثلة بإداراتها المحلية بمسؤولياتها الكاملة في إدارة التنمية العمرانية التي تحقق رؤية وتطلعات حكومة دبي

ولكن من الملاحظ أن هناك ضعف في الإطار التشريعي والقانوني وعدم شمولية القواعد القانونية واللوائح التنفيذية التي تتحكم بإدارة وتنفيذ عملية التخطيط العمراني ، وعدم وجود قانون شامل ومتكامل للتخطيط الحضري على غرار الكثير من دول العالم المتحضر

---

[3] - مسفر بن علي القحطاني / المدخل إلى فقه العمران - بحث منشور على موقع الإسلام اليوم

ونحاول من خلال هذا الكتاب إبراز دور التشريعات التخطيطية وأهميتها في النهوض بعملية التخطيط العمراني ، وتسليط الضوء على الآثار السلبية المترتبة على غياب الجانب التشريعي في إدارة عملية التخطيط الحضري والعمراني .

والله نسأل أن يسدد خطانا ويوفقنا غلى ما فيه خير هذه الأمة ، ولئن اخطأنا فمن أنفسنا ، او أصبنا شيئا من الحق فمن الله وتوفيقه وفضله ، لا علم لنا إلا ما علمنا سبحانه إنه هو العليم الحكيم.

وكما قال ابن خلدون في مقدمته بأنه يضع حجر الأساس داعياً الخلق لمتابعة البحث في علم العمران حيث قال في خاتمة الكتاب : ولذلك عزمنا أن نقبض العنان عن القول في هذا الكتاب الأول الذي هو طبيعة العمران وما يعرض فيه ، وقد استوفينا من مسائله ما حسبناه كفاية له، ولعل من يأتي بعدنا ممن يؤيده الله بفكر صحيح وعلم مبين يغوف من مسائله على أكثر مما كتبنا فليس على مستنبط الفن إحصاء مسائله وإنما عليه تعيين موضع العلم وتنويع فصوله وما يتكلم فيه ، والمتأخرون يلحقون المسائل من بعده شيئا فشيئا إلى أن يكمل / (والله يعلم و أنتم لا تعلمون) .

إننا نحاول أن نضع بين ايديكم بعض المحاور الخاصة بهذا الكتاب، على النحو التالي :

أولا - علمية البحث Scientific research

1 – مشكلة الموضوع: Problem of the subject

إن مشكلة الموضوع تنطلق من أن القيام بمهمة التخطيط الحضري والتحكم بعملية التخطيط العمراني تعتبر من المهام الرئيسية التي تتولاها الحكومات ، ومن بينها دولة الإمارات العربية المتحدة ، وعلى وجه الخصوص إمارة دبي .

ويناط ببلدية دبي مهمة القيام بإعداد وتنفيذ مهام عملية التخطيط العمراني في الإمارة ، وذلك بالتنسيق مع بقية الدوائر الحكومية المحلية في الإمارة والحكومة الاتحادية .

وتعتبر بلدية دبي واحدة من أبرز الإدارات الحكومية المحلية في الإمارة لما تتمتع به من الكفاءة العالية في الأداء وتميز جهازها الفني والإداري الكفء ، إلا أن عملية التخطيط الحضري تعترضها بعض المشاكل الناتجة عن ضعف الإطار التشريعي وعدم شمولية القواعد القانونية واللوائح التنفيذية التي تتحكم بإدارة وتنفيذ عملية التخطيط العمراني ، وعدم وجود قانون شامل ومتكامل للتخطيط الحضري .

2 – الهدف : Objective

يهدف هذا الكتاب إلى إبراز أهمية دور التشريعات التخطيطية في النهوض بعملية التخطيط الحضري ، على اعتبار أن التشريع هو أحد الأدوات الرئيسية اللازمة لتنفيذ مهام التخطيط العمراني حيث يشكل المرجعية القانونية والإطار التشريعي المنظم لعلاقة الأطراف فيما بينها ، والأساس القانوني لكافة الإجراءات الإدارية التنفيذية لكل مهمة من مهام عملية التخطيط العمراني ، من جانب ومن جانب آخر تسليط الضوء على الآثار السلبية المترتبة على ضعف الجانب التشريعي في إدارة عملية التخطيط الحضري والعمراني .

3 – أهمية الموضوع: Importance of the subject

تكمن أهمية الكتاب في أنه محاولة لدراسة واحد من الحقول العلمية والعملية الهامة والمرتبط بفروع العلوم الأخرى بشكل وثيق ومكملا لها ، حيث يعتبر الجانب التشريعي من أهم الأدوات الفرعية المكملة التي تستند إليها الإدارات والهيئات الحكومية على اختلاف تخصصاتها في أدائها لمهامها ، ومنها وعلى وجه الخصوص الإدارة المناط بها النهوض بعملية التخطيط الحضري .

4 – منهجية الموضوع : Methodology of the subject

تعتبر المنهجية الرئيسية التي يقوم عليها هذا الكتاب منهجية وصفية واستقرائية وتحليلية ، وإن كنا قد استندنا في بعض أجزائه على المنهج التاريخي والنظري ، وفي بعض الأجزاء الأخرى على المنهج التجريبي المستند إلى التجربة الشخصية والخبرة العملية المكتسبة من معايشة الكثير من المشاكل التخطيطية اليومية التي تعرض على إدارة التخطيط في بلدية دبي ، وهي كما أسلفنا الجهة الرئيسية المناط بها القيام بعملية التخطيط العمراني والحضري في إمارة دبي .

كما استندت على نتائج الاستبانة والمقابلات ومراجعة الدوائر ذات الاختصاص .

ثانيا - متن الموضوع : Body of the subject

حيث نطرح بعض الأفكار عن التطور الحضري وواقعه في الدول النامية والدول العربية ومنها دولة الإمارات العربية المتحدة ونخص بالذكر إمارة دبي ، كالأتي :

1- الفصل الأول – التخطيط الحضري

المبحث الأول : التخطيط الحضري (لمحة تاريخية – المفهوم – المبادئ والأسس)

يتم في هذا المبحث تقديم لمحة تاريخية عن التخطيط الحضري واستعراض طبيعة العلاقة المتبادلة بينه وبين الثورة الصناعية وآثارها على التخطيط الحضري ، وشرح ماهية ومفهوم التخطيط الحضري ودوره في نشوء وتنظيم المستوطنات البشرية والتخطيط العمراني والارتقاء بمستوى المجتمعات الحضرية والريفية على السواء ، بيان الأسس والمبادئ التي يقوم عليها التخطيط الحضري ومنها الأساس القانوني أو التشريعي .

المبحث الثاني : أهداف التخطيط الحضري

ويتم في هذا المبحث بيان أهم أهداف التخطيط الحضري وغاياته القائمة على حل المشكلات الحضرية في المدن ، والتجديد الحضري مع الحفاظ على التراث الحضاري ، إضافة إلى بناء المستوطنات البشرية والمدن الجديدة وفق الأساليب العلمية الحديثة .

المبحث الثالث : أبعاد التخطيط الحضري ومتطلباته الأساسة

ويتم من خلاله الوقوف على اهم العوامل والبعاد المرتبطة بعملية التخطيط الحضري والمتمثلة بالعد الجغرافي والعمراني والسكاني والاقتصادي والبيئي ، مع البعد التشريعي كأحد الأدوات اللازمة للتحكم بالعمل التخطيطي .

2- الفصل الثاني – مقدمة في التشريع

سوف نسلط الضوء في هذا الفصل على التشريعات والنظم القانونية ومنها التشريعات العمرانية ضمن المباحث التالية :

المبحث الأول : تاريخ التشريع والنظم القانونية

نقدم في هذا المبحث لمحة تاريخية عن التشريعات والنظم القانونية منذ فجر التاريخ إلى يومنا هذا بشكل مختصر .

المبحث الثاني : تدوين القوانين وتطورها وتعدد فروعها

ونبين فيه كيفية بدأت عملية تدوين القوانين لتأخذ الشكل الكتابي والتوثيقي ، وكيف تطور الفكر التشريعي ولغة القانون التي انبثقت من خلالها فروع القانون الموجودة حاليا من قانون مدني وتجاري وقانون عقوبات .. الخ ، وقوانين التخطيط العمراني أيضا .

المبحث الثالث : القانون في العصر الحديث

ويتضمن بيان المفهوم المعاصر للقانون وأهميته في المجتمعات المتحضرة في تنظيم علاقات الأفراد فيما بينها من جهة ، وفيما بين الأفراد والسلطة من جهة أخرى .

3- **الفصل الثالث – التشريعات التخطيطية**

المبحث الأول : أنظمة العمران والتشريعات التخطيطية في العصور القديمة

حيث نستعرض في هذا المبحث النشأة الأولى للتشريعات العمرانية في العصور القديمة من زمن وذكرها في الشرائع القديمة ، كشريعة حورابي ، والقانون الروماني ، ونبين تطور واهمية التشريعات العمرانية والبنائية في الشريعة الإسلامية ، في العصر الإسلامي الأول وفي زمن العثمانيين ، مع بيان أهم القواعد التشريعية المرتبطة بالعمران وأدلتها الشرعية في الفقه الإسلامي

المبحث الثاني : مفهوم التشريعات التخطيطية وأهمية الجانب القانوني في التخطيط العمراني

يتم في هذا المبحث بيان مفهوم التشريعات التخطيطية ويبرز ويبين أهمية الجانب القانوني والتشريعي في التخطيط الحضري والنهوض بعملية التخطيط العمراني .

المبحث الثالث : الرواد في قوانين التخطيط الحضري

نستعرض في هذا المبحث الرواد الأول ممن وضعوا القوانين الخاصة بالتخطيط الحضري وتقنين إجراءات التخطيط العمراني . إضافة إلى استعراض أهم العناصر أو الأركان التي تقوم عليها القوانين الخاصة بالتخطيط الحضري والملامح والجوانب المشتركة فيما بينها .

4- **الفصل الرابع – التشريعات التخطيطية في إمارة دبي**

المبحث الأول : لمحة عن إمارة دبي والتنمية العمرانية فيها

نقدم في هذا المبحث لمحة مختصرة عن دبي ، ومن ثم التطور التاريخي للتخطيط العمراني والتنمية الحضرية في إمارة دبي خاصة خلال الفترة ما بين عام 2000 إلى 2008 ، وتليط الضوء على أهم

القضايا الرئيسية المرتبطة بالتخطيط العمراني والتشريعات التخطيطية في دبي ، كتعدد الجهات المختصة والتقيد ببرامج وخطط التنمية بدبي ، وذلك بالاستناد إلى الواقع العملي والمنهج التحليلي

المبحث الثاني : تحليل الوضع القائم لقوانين التخطيط العمراني والتشريعات التخطيطية

يتم فيه مناقشة الاعترارات الرئيسية لدراسة الوضع القائم ، واستعراض الوضع الحالي عن طريق جمع وحصر كافة القوانين والمراسيم والأوامر المحلية ذات الصلة بموضوع التخطيط العمراني في إمارة دبي ، وإعداد الاستبانة والمقابلات الشخصية ، وتحليل وتقييم منظومة التشريعات التخطيطية والمعايير القائمة وبيان نقاط الضعف وأسبابها من الناحية القانونية .

المبحث الثالث : المقاربات المثلى لتشريعات التخطيط العمراني ، او الطر التحسينية

حيث نحاول من خلال هذا المبحث اقتراح بعض الفكار المتمثلة بوضع منهجية واضحة لتطوير منظومة التشريعات التخطيطية القائمة ، وآليات التحسين اللازمة لذلك خاصة على مستوى التخطيط التفصيلي ، مع اقتراح تأمين نظام خاص يعتبر بمثابة المعايير القياسية للتشريعات التخطيطية على الصعيد الإقليمي أو الإتحادي ضمن دولة الإمارات العربية المتحدة .

ثالثا - الخاتمة : Conclusion

حيث يختم هذا الكتاب بجملة من الاستنتاجات والتوصيات على النحو الآتي:

1- الاستنتاجات

وقفنا من خلال هذا الكتاب على جملة من الاستنتاجات العلمية والعملية حول تشريعات وقوانين التخطيط العمراني كما هي مبينة في اصل الاستنتاجات .

2- التوصيات

وخرجنا بجملة من التوصيات التي تخدم العملية التشريعية في التخطيط الحضري ، من أجل معالجة مظاهر الضعف في الجانب التشريعي القائم ، وذلك من خلال اقتراح الملامح والأركان الرئيسية والمنهجية لقانون التخطيط العمراني لإمارة دبي .

رابعا – المراجع : Refrances

لقد استندنا في كتابنا هذا على عدد من الكتب العربية والأجنبية التي تبحث في هذا الموضوع علاوة على دراستنا للموضوع بشكل ميداني في إمارة دبي "كوني" – محمود قديد- أعمل في إدارة التخطيط لدى بلدية دبي منذ 14 سنة ، إضافة إلى بيان واستطلاع رأي الكثير من ذوي العلاقة أصحاب الاختصاص في عملية التخطيط الحضري والتنمية العمرانية لدى بلدية دبي والجهات الأخرى ذات العلاقة .

الفصل الأول

التخطيـــط الحضـــري

- المبحث الأول : التخطيط الحضري (لمحة التاريخية - المفهوم - المبادئ والأسس)
- المطلب الأول - لمحة تاريخية عن التخطيط الحضري
- المطلب الثاني - المفهوم الحديث للتخطيط الحضري
- المطلب الثالث - مبادئ وأسس التخطيط الحضري
- المبحث الثاني : أهداف التخطيط الحضري
- المطلب الأول - تحديد مشكلات المدن القائمة ووضع الحلول الملائمة لها
- المطلب الثاني - التجديد الحضري مع الحفاظ على الأبنية الأثرية والتراثية في المدن
- المطلب الثالث - تخطيط مدن جديدة وفق الأسس والأساليب العلمية الحديثة
- المبحث الثالث : أبعاد التخطيط الحضري ومتطلباته الأساسية
- المطلب الأول - البعد الطبيعي والعمراني
- المطلب الثاني - البعد الاقتصادي والسكاني
- المطلب الثالث - البعد البيئي والقانوني

الفصل الأول

التخطيط الحضري

المبحث الأول : التخطيط الحضري (لمحة تاريخية - المفهوم - المبادئ والأسس)

المطلب الأول - لمحة تاريخية عن التخطيط الحضري

لقد عرف تخطيط المدن منذ القدم ، ووجد أوائل مخططي المدن منذ عصور ما قبل الميلاد أمثال هيبودامس الإغريقي ، كما عني الفلاسفة أيضا منذ القدم بعملية وضع أفكار ورؤى مستقبلية لتكوين المدينة وحجمها أمثال أفلاطون وأرسطو وغيرهم ، ووضعوا الكثير من المعايير والمبادئ التي تتحكم في عملية إنشاء المدن وتنميتها وأشكالها والعناصر الرئيسية الواجب توافرها ضمن الهيكل العمراني للمدينة ، وذلك على الرغم من أن إنشاء المدن وتخطيطها وهندستها ، كانت تنسب إلى الملك أو الامبراطور الذي يحكم المنطقة ، والذي كان إرضاؤه هو محور اهتمام المخططين .

أما في عصرنا الحالي فقد أصبحت عملية التخطيط موجهة لتحقيق مصالح كافة أفراد المجتمع ، وملبية لاحتياجات كافة طبقاته لتتمكن من ممارسة جميع أوجه النشاط الحضري ، ولم تعد قاصرة على تحقيق رغبات أو أغراض الفئة الحاكمة وإبراز قصورهم الفخمة ومنازلهم الراقية وما يحيط بها من أماكن ، كما لم يعد التخطيط قاصرا على تجميل الشوارع في المدينة وإنشاء الحدائق والساحات والمرافق والخدمات العامة ، بل تعدى الأمر ذلك بكثير .[4]

وقد مرت عملية التنمية الحضرية في العالم بفترات مختلفة ومتقلبة عبر التاريخ متأثرة بظروف كثيرة ومتنوعة ، وتبعاً لذلك تغيرت أساليب التخطيط ومدخلاته والآثار المترتبة عليه ، ففي بعض الفترات التاريخية كان التغيير بطيئاً والطرق المتبعة

---

4 - مصطفى فواز - مبادئ تنظيم المدينة ص 53

بسيطة وسهلة التعديل، وبالتالي لم تكن هناك مشكلات حضرية كبيرة ومعقدة ، ولكن في فترات لاحقة كان الأمر مختلفا خاصة ما حصل في أعقاب الثورة الصناعية وما نتج عن ذلك من انهيار لتنمية المدن المنتظمة ذات الهيكل العمراني الجيد، وأصبحت المناطق الحضرية فيها غير صحية وخطرة .

وبالتالي صارت الحاجة ملحة لإيجاد أسلوب جديد في التخطيط ، ولابد من إحداث تغيير جذري تستطيع من خلاله الدول على كافة مستوياتها الحيلولة دون وقوع ذلك ، فكانت بداية لوجود أنماط أو أساليب تخطيطية شاملة ذات رؤى مستقبلية عامة لا تقتصر على النواحي الفنية والهندسية في عملية إدارة ومتابعة التخطيط الشامل والمستقبلي ، بل تمتد لتشمل كافة نواحي وجوانب الحياة الإنسانية والنشاط البشري للمجتمع ضمن المستوطنة البشرية .

ومنذ القرن الثامن عشر وجدت الكثير من النظريات والأفكار المتعلقة بتخطيط المدن، كما وجد العديد من رواد التخطيط والمهندسين المعماريين الذين قدموا أفكارا جديدة ونظريات عديدة بهذا الشأن، وقد تغايرت وتباينت هذه النظريات تبعا لمجموعة من العوامل والأسباب التي أدت إلى ظهورها والظروف التي رافقتها من الناحية الزمانية والمكانية .

وقد بقيت بعض تلك النظريات عند حدودها النظرية فقط ، بينما تم تبني البعض الآخر من قبل بعض الدول وبالتالي ارتقت ووصلت إلى حيز التنفيذ العملي، وإن كانت هذه النظريات والأفكار عموما قد وجدت نتيجة لظهور مشكلات تنموية وعمرانية كبيرة واجهتها العديد من مدن العالم عموما وفي أوروبا وأمريكا على وجه الخصوص ، وذلك نتيجة التغاير الكبير في معدلات النمو والإنتاج الذي حدث نتيجة ما يسمى بالثورات الصناعية .

أثر الثورة الصناعية على توسع وتخطيط المدن :

لقد أدت الثورة الصناعية الأولى في منتصف القرن الثامن عشر وصولا إلى القرن التاسع عشر، إلى تحول العمل اليدوي إلى عمل آلي ، وظهور الآلة وانتشارها

بشكل كبير، مما أدى إلى التوسع والانتشار العمراني في كل اتجاه ، نتيجة انتشار المصانع والتجمعات العمالية بشكل عشوائي نتيجة زيادة القوى العاملة وزيادة الإنتاج بشكل كبير ، خاصة في المدن الصناعية الكبرى مثل لندن ، الأمر الذي أدى إلى تدهور المناطق الحضرية والهيكل العمراني لكثير من المدن الكبيرة نتيجة الهجرة الكبيرة التي حصلت من الأرياف نحو المدن خاصة غير المؤهلين الذين لم يجدوا فرص عمل كافية لتشغيلهم، وأدى ذلك بدوره إلى تكدس أعداد كبيرة منهم في الأحياء الفقيرة والتي تعاني أصلا من كثرة الضوضاء والتلوث البيئي بمختلف صوره ، كل ذلك أدى إلى قصور وظيفي في جميع النواحي والأنشطة الخدمية ، إضافة إلى ، وتدني مستوى والمرافق العامة من ناحية الكفاءة والعدد وعلى كل المستويات الصحية والتعليمية والاجتماعية والثقافية . . الخ .

وفي منتصف القرن العشرين أيضا وبعد الحربين العالميتين الأولى والثانية كانت الثورة الصناعية الثانية المتمثلة بالثورة التكنولوجية، حيث تحول جزء كبير من العمل والإنتاج إلى ما يسمى بالعمل الالكتروني، وحلت الأنظمة الكومبيوترية المتطورة محل الآلة الميكانيكية ، وبالتالي بدأ معدل التغير والتطور يزداد بسرعة هائلة تفوق بمراحل ما حدث في الثورة الصناعية الأولى .

ولكن مع كافة المظاهر السلبية التي أدت إلى وجود الكثير من المشاكل الحضرية والبيئية ، إلا أنه يمكن القول ، أن تأثير الثورة الصناعية على الهيكل العمراني للمدن وتخطيطها الحضري كان له الكثير من الآثار الإيجابية ايضا ، والتي يمكن الإشارة إلى بعضها وفقا لما يلي :

1. انتشار المصانع داخل المدن للاستفادة من الوفورات الاقتصادية الحضرية التي تقلل نفقات الإنتاج التي يتحملها أصحاب المصانع ، والتي من أهمها :

- توفر الأيدي العاملة والسكن والخدمات الارتكازية (الماء والكهرباء والمجاري والهاتف)

- وسائل النقل والاتصالات، ووجود أسواق تصريف البضائع وتأمين الخدمات المصرفية
- تركز رجال العمال والمصانع في المدن كقاعدة مكانية تمكنهم من الاتفاق فيما بينهم وإقامة الكارتلات والاتحادات الاقتصادية لحماية إنتاجهم والتحكم بالأسعار .

1- أدى صنع السيارات والقطارات والطائرات ووسائل الاتصالات ، إلى توسع المدن بسرعة

2- تحرر الصناعة نفسها من قيود المكان والمسافة ، وانطلقت من الناحية السوقية من المحلية إلى الإقليمية والدولية .

3- تكريس مفهوم استعمالات الأراضي وتصنيفها بشكلا وظيفي ، حيث ظهرت أحياء جديدة حول المدينة القديمة ، وظهرت مناطق الصناعات الخفيفة ، وأخرى للصناعات الثقيلة ومنها مناطق تخزين .

4- الإسهام الفاعل في تطوير فن العمارة والتخطيط ، حيث استخدمت الآلات والمعدات الحديثة في مجال البناء ، وصناعة مواد البناء الجديدة التي لم تكن معروفة سابقا .

5- إن هذه العوامل الإيجابية للثورة الصناعية كانت بمثابة الركيزة الأساسية التي دفعت بالمخططين إلى التفكير بإنقاذ تلك المدن من خلال أفكارهم الحديثة ونظرياتهم المتنوعة والتي عبرت عن إبداع المخططين وتفننهم في تخطيط المدن بما يوفر البيئة المريحة والآمنة للإنسان .

6- كان للثورة الصناعية وما تلاها من انجازات في مختلف الأنشطة الانتاجية من صناعة وزراعة واقتصاد ، والخدمات التي تطورت بسببها ، كان لها الدور الأساسي في جعل التخطيط العمراني ذو مسار حضاري يؤدي إلى تقليل المسافات الزمنية للوصول إلى مراكز الوحدات الإنتاجية كالمصانع والمزارع

وربطها بشبكة من الطرق الرئيسية والفرعية ، والارتقاء بنظم وتخطيط المواصلات ، وظهور المدن العمالية القريبة من المراكز الانتاجية ، وترسيخ مايسمى بإدارة الوقت في مفهومنا المعاصر (وهو من المفاهيم الوليدة في عالمنا العربي أو أنه ما زال في طور المهد في بعض الدول) .

7- كما كان للثورة الصناعية دورا هاما في تطور منظومات القوانين والتشريعات العمرانية لدى الدول الصناعية خاصة في انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ، تلك التشريعات التي كانت أداة مهمة في توجيه الاقتصاد الحضري وتنظيم التنمية العمرانية والتحكم بإنجاز المشاريع التنموية المنبثقة عن ذلك التطور في الفكر العمراني ، نتيجة البحث عن الحلول التخطيطية كما اسلفنا سابقا .

المطلب الثاني : المفهوم الحديث للتخطيط الحضري

ظل مفهوم التخطيط الحضري والقيام بمهام عملية التنمية الحضرية لفترات طويلة ، بعيدا عن أنظار معظم الجهات المسؤولة عن عملية التخطيط في الدول النامية، مما أدى إلى وقوع مدن تلك الدول تحت وابل من المشكلات الناتجة عن التخطيط غير السليم ، والتي بدأت بالتراكم بشكل مستمر إلى أن وصلت لدرجة لا يمكن تجاوزها .

فقد كانت عملية التخطيط الحضري أو تخطيط المدن حتى ستينات القرن العشرين ، عمل يمارسه المعماريون والمهندسون فقط ، حيث يقومون بوضع الخطط الحضرية ، من خلال إعداد المخططات الرئيسية التي تركز على النواحي الظاهرية من التصميم الحضري ، وتم إعداد هذه التصورات كأفكار معمارية للبنية الأساسية مدعومة بشبكات المرافق العامة، كما هو الحال عند تشييد المباني أو المجمعات العامة .

والمهندس المكلف بالقيام بمهمة التخطيط والتصميم ، لا يستطيع توفير المعلومات المتنوعة التي تعد الأساس الذي يعتمد عليها في إعداد التصاميم الأساسية الملائمة لكافة الجوانب الطبيعية والبشرية ، إذ تكون محدودة وعامة وسطحية ، لذا يترتب عليها الكثير من الأخطاء التي يتحملها سكان المدينة فيما بعد .

ولم يتم الإدراك حينئذ أن التكوين الهيكلي للمدن ليس له حالة نهائية محددة ، فهي أشبه ما تكون بالكائنات الحية التي تمر بحالات متغيرة باستمرار ، من أجل ضبط هيكلها ومحتواها حسب المتطلبات والظروف المستجدة ، وليست عبارة عن خريطة جاهزة للتطبيق .

وبمرور الزمن تطورت الحياة إلى ما هو أفضل وازداد عدد سكان الأرض فأصبحت الحاجة إلى التنظيم ضرورية جدا ، وكانت المدن المكان المناسب لإقامة معظم السكان وتوفير الخدمات المختلفة لهم .

وانطلاقا من هذا المفهوم الواسع للتخطيط الحضري ، وضعنا له عدة تعريفات منها ما يأتي :

1. هو عملية إبداعية موضوعية لكيفية عمل مواضع لممارسة الحياة الإنسانية وتسهيل مهامها، بحيث بما يحقق قدر ممكن من الحرية للفرد والجماعة ، وبما يكفل لهم العيش بسلام وأمان (تعريف كيبل) .
2. هو تصور الحياة المستقبلية وأنه يربط بين السياسة الاقتصادية والاجتماعية مع التصميم البيئي لحل المعضلات الحضرية كالإسكان والنقل (تعريف ميرسون).
3. هو استراتيجية أو مجموعة من الاستراتيجيات التي تتبعها الجهات المسؤولة لاتخاذ قرارت لتنمية وتوجيه وضبط نمو وتوسع العمران في المدينة ، بحيث يتاح للأنشطة والخدمات الحضرية أفضل توزيع جغرافي وللسكان أكبر فائدة .
4. توجيه نمو المناطق الحضرية والذي يتحقق من خلال أهداف اجتماعية واقتصادية تتجاوز المظهر العام لاستعمالات الأرض الحضرية أو طبيعة البيئة الحضرية ، ويتم ذلك من خلال فعاليات حكومية ، لأنه يحتاج إلى تطبيق أساليب خاصة في المسح والتحليل والتنبؤ

5. رسم الصورة المستقبلية لشكل وحجم المدينة من خلال تحديد المناطق الملائمة لقيام مدن جديدة وتوسع المدن القائمة ، والأسلوب الأمثل لنموها (عموديا أو أفقيا) وبما يتلاءم والعناصر الطبيعية والمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ومعالجة مشكلات المدن الحالية والتي يترتب عليها تغيير في استعمالات الأرض القائمة ، ويتم ذلك من خلال رسم الخرائط والتصاميم اللازمة .

ومن خلال تلك التعريفات السابقة ، ينظر البعض إلى التخطيط الحضري ، على أنه علم واسع يجمع بين عدة متغيرات ، طبيعية واجتماعية واقتصادية وهندسية، من أجل توجيه نمو المدينة ومعالجة مشكلاتها بما يخدم سكانها ، ويوفر لهم متطلبات الحياة الحضرية الصحية والآمنة . [5]

وأصبحت عملية التخطيط الحضري أو التنمية الحضرية عملية متشعبة ومتعددة الأبعاد وهى تمثل إستراتيجية ذات غايات وأهداف كبيرة ومتنوعة ، فهى تمتد بجذورها لتشمل كافة جوانب الحياة بكل ما يميزها من قيم وعادات وسلوك ، وأساليب وأوضاع عمرانية واجتماعية واقتصادية ، ونظم سياسية وتقدم علمى وتقني ، يهدف إلى تحقيق المتطلبات المختلفة للسكان والوصول بهم إلى وضع أفضل .

فغاية التخطيط الحضري وفقا لمفهومه الشامل ، هو نقل المجتمع من الأوضاع القائمة إلى أوضاع أكثر تقدما لتحقيق أهداف محددة تسعى لرفع مستوى معيشة المجتمع ككل من كافة جوانبه عمرانيا واجتماعيا واقتصاديا وجماليا ، وذلك عن طريق استغلال كافة الموارد والإمكانات المتاحة ، لتحقيق تلك الأهداف وحل المشكلات العمرانية في البيئات الحضرية المختلفة . [6]

---

[5] – خلف حسين علي الدليمي – التخطيط الحضري / أسس ومفاهيم ص 61

[6] – عصام الدين محمد علي / الأبعاد التنموية للتشريعات العمرانية في مصر

الإدارة التخطيطية الحديثة :

لما بدأ التخطيط الحضري يتبلور ويأخذ بعدا جديدا ومفهوما أوسع ، بات تخطيط المدن عمل تمارسه الهيئات والأجهزة الحكومية التخصصية ، التي تتوفر لديها الكوادر الفنية والتي تضم التخصصات المتنوعة ، بحيث يجب أن يتالف جهازها الفني من الخبرات التالية :

1. المخطط : وهو الشخص الذي يعتبر بمثابة قائد الفريق والمنسق العام لعملية التخطيط ، وأصبح اليوم هناك عدد من الاختصاصات في مجال التخطيط العمراني فهناك مخطط استعمالات الأراضي ، والمخطط العمراني أو الحضري ، ومخطط الإسكان ، ومخطط المرافق العامة أو البنية التحتية ، ومخطط الخدمات العامة ، ومخطط الطرق والمواصلات ، إضافة إلى المخطط البيئي الذي يهتم بالعوامل والكلف البيئية المترتبة على عمليات التنمية الحضرية ، واقتراح الحلول اللازمة للمشكلات البيئية القائمة والمتوقعة .

حيث تتطلب عملية التخطيط العمراني وضع الدراسات المختلفة والمرتبطة بكل تخصص من هذه التخصصات التخطيطية ، فيكون دور المخططين معالجة المشكلات التي يتم تحديدها من قبل الاختصاصات الأخرى ، كالمشكلات الموقعية والبيئية والاقتصادية والاجتماعية، ووضع الخطط والتصاميم التي تنسجم مع طبيعة المتغيرات المختلفة بما يؤمن البيئة المريحة لسكان المدينة .

2. الجغرافي الذي يوفر معلومات عن طبوغرافية الأرض وطبيعة المنحدرات ونوع التكوينات الأرضية من تربة وصخور وطبيعة المناخ السائد وخصائص عناصره والنظام الهيدرولوجي والمشاكل البيئية .

3. والاجتماعي الذي يهتم بالدراسات الاجتماعية والعادات والتقاليد السائدة والمستوى الثقافي للسكان وميولهم ورغباتهم ، ويوفر قاعدة البيانات الإحصائية المرتبطة بذلك .

4. والاقتصادي الذي يقوم بدراسة اقتصاديات المدن ، ويوضح العلاقة بين توفير الخدمات الارتكازية والاجتماعية والكلف الاقتصادية التي تتباين من موقع لآخر .
5. أما الاختصاصات الهندسية ، فتأتي في المرحلة اللاحقة وهي مرحلة تنفيذ التخطيط وتجسيده من خلال الأعمال الإنشائية والمعمارية ، والتي تهتم بالطابع المعماري والتصاميم العمرانية اللازمة لعمليات البناء .[7]

المطلب الثالث : مبادئ وأسس التخطيط الحضري :

يتبين لنا مما تقدم عن مفهوم التخطيط الحضري أن عملية القيام بالتنمية العمرانية والوصول إلى بيئة حضرية متكاملة العناصر مستوفية لأوجه النشاط البشري يجب أن تستند إلى مبادئ وأسس علمية وواقعية، وأن تتمتع بخصائص متنوعة ومتغايرة تتناسب مع حجم ونوعية التنمية لتحقق الأهداف المرجوة منها مستقبلا .

ونستعرض فيما يلي بعضا من أهم الخصائص الواجب مراعاتها وهي :

1. مراعاة الجوانب الاقتصادية والسكانية والاجتماعية من جهة ، والثقافية والنفسية من جهة أخرى كمكونات أساسية في المخططات التي توضع للبيئة الحضرية ، وبذلك يؤكد التخطيط الحضري على الربط بين الجوانب المعمارية والسلوكية .
2. التعامل مع الخصائص الطبيعية والمواقع الجغرافية للمناطق الحضرية، وذلك بمراعاة مواضع ومواقع تلك المناطق، الأمر الذي يلعب دورا هاما في نموها العمراني ، حيث تتوفر لبعضها إمكانية التوسع والتنمية ، ولا يتوفر ذلك للبعض الآخر مما يتطلب انعكاس ذلك على مخططات التنمية الحضرية لتلك المناطق الحضرية أو المدن .

---

[7] – خلف حسين علي الدليمي – التخطيط الحضري / أسس ومفاهيم ص 60

3. معالجة المنطقة الحضرية كوحدة مترابطة في جميع مكوناتها وعناصرها مع بعضها ، فمعالجة أي جزء يشكل عنصرا أساسيا من النظام الحضري،والتخطيط الحضري يتكون من عنصرين أساسيين :

- الخصائص الطبيعية المتمثلة بالتضاريس والتربة والمياه وعناصر المناخ.
- النشاط البشري من مؤسسات إدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية ونقل وكل ما يمارسه الإنسان، بحيث ينتج عن تفاعل هذين العنصرين نظام استعمال الأراضي للأنشطة والخدمات المختلفة .

4. ارتباط التخطيط الحضري كغيره من أنواع التخطيط الأخرى بقرارت سياسية وإدارية ومالية والتي على ضوئها تحدد الصلاحيات والأدور الذي تمارسه أجهزة التخطيط .
5. التخطيط الحضري عبارة عن عمليات مترابطة وعلى مستويات عدة / الدولة – الإقليم – المدينة / .
6. يتعامل التخطيط الحضري مع بيئة غير متجانسة اجتماعيا لوجود فوارق بين السكان في العادات والتقاليد والثقافة والدين ، وهذا ما يجب مراعاته عند وضع المخططات الأساسية والتصاميم الحضرية ، وبالتالي يجب تحقيق التوازن في توزيع السكان في المناطق الحضرية بما يحقق التجانس الاجتماعي ويكفل توفير الرقابة المجتمعية من جهة ، والحيلولة دون إقامة تكتلات اجتماعية عرقية من جهة أخرى .
7. تحقيق توازن إقليمي بين جميع المناطق الحضرية من حيث توفير الخدمات والاستثمارات دون حصرها في مكان واحد فينتج عن تركزها مشكلات عديدة . 8

---

[8] – خلف حسين علي الدليمي – التخطيط الحضري/ اسس ومفاهيم ص 63

8. يجب إدراك أن التخطيط الحضري عملية مستمرة ، كما أن التعقيدات والقيم المتغيرة والمتطلبات المتجددة لا يمكن تناولها بتحديد وضع نهائي في خريطة للتطبيق ، وبالتالي يجب أن تكون العملية في شكل دورة كاملة ، تبدأ بعملية التحليل التي يتبعها إعداد الإطار الاستراتيجي الذي يشكل الأساس لعملية التنفيذ التفصيلية ، ويتبع ذلك نظام مراقبة يؤدي إلى عملية المراجعة والتحديث الدورية .
9. إن التخطيط الحضري هو جزء من عملية التخطيط الاستراتيجي الذي يتناول القضايا العامة والتي يكون لها الأثر الكبير على التطوير الحضري .
10. يعد التفاعل والمشاركة المجتمعية من العناصر الأساسية في أية عملية تنمية حضرية ، ويكون من المطلوب تفاعل ومشاركة السكان بصورة جيدة من أجل تناول القضايا المتعددة ووجهات النظر المختلفة ، بل يمكن القول أن أيا من عمليات التخطيط الحضري التي لا تقوم على أساس من المشاركة من قبل السكان معرضة للفشل التام . 9

المبحث الثاني : أهداف التخطيط الحضري

لقد انعكست ثقافة الإنسان وعلومه الحديثة وتعدد حاجاته ومطالبه على تخطيط المستوطنات البشرية من خلال توظيفه لأفكاره في استغلاله الموارد الطبيعية ، وما وصل إليه التقدم العلمي والتكنولوجي لتوفير البيئة الآمنة والمريحة ، حيث تطورت الأساليب المستخدمة في مجال التخطيط الحضري إلى ما نسميه بالتخطيط الحديث أو المعاصر المستند إلى تخطيط الكثافة السكانية وتوزيعها المتوازن، وإعادة تنظيم مراكز المدن وتوفير الخدمات العامة الأساسية والمرافق المختلفة بما يخدم سكان المدينة، ويحقق العدالة الاجتماعية مع الحفاظ على المناطق الأثرية في المدينة والجمع

[9] – كرستيان سبيرت – من الخطط الرئيسية إلى استراتيجيات التنمية

بين عناصر الكفاءة والجمال والإبداع الذي يحقق التوازن بين جمال المدينة وكفاءة التخطيط على مختلف مستويات المدينة .

وبالتالي لم يعد التخطيط الحضري قاصرا على عملية توجيه توسع المدن نحو المناطق الملائمة للنمو، بل تعددت أغراضه ومهامه لتشمل :

- تحديد مشاكل النمو الحضري للمدن القائمة ووضع الحلول المناسبة لها .
- التجديد الحضري مع الحفاظ على الأبنية الأثرية والتراثية في المدن .
- تخطيط مدن جديدة وفق أسس ونظريات حديثة .

المطلب الأول – تحديد مشكلات المدن القائمة ووضع الحلول الملائمة لها :

إن المشكلات الحضرية التي تعاني منها المدن القائمة تختلف عموما باختلاف حجم المدينة وموضعها ووظيفتها والمخططات الأساسية المعدة لتنميتها وتبعا لشكل النمو فيها، حيث تتخذ المدن شكلين لنموها هما :

1- مدن حرة النمو :

وهي المدن التي تتميز بإمكانية النمو العمراني والتوسع في اتجاهات مختلفة دون أية معوقات نتيجة توفر الأرض الفضاء الملائمة لذلك التوسع، وقد امتدت بعض المدن والعواصم الرئيسية في العديد من دول العالم إلى أن وصل عدد سكانها عدة ملايين ، وفي هذه المدن تكمن المشكلات التي تعاني منها في الامتداد المتباعد بين أطرافها خاصة المدن الشريطية أو مدن التجمعات السكنية الصغيرة المتناثرة، بحيث يصعب توفير الخدمات العامة لجميع سكان المدينة بشكل عادل ومتوازن خاصة بالنسبة للدول النامية لارتفاع التكاليف، كما يمكن أن تعاني تلك المدن من المشكلات البيئية والمرورية أيضا .

2- المدن المحدودة التوسع :

لقد نشأت قديما بعض المدن في مواضع لا تصلح لإقامة المدن في وقتنا الحاضر، الشيء الذي أدى إلى وجود محددات طبيعية تعيق عملية التنمية وتحول دون إمكانية

التوسع العمراني بما يتناسب مع الزيادة السكانية في تلك المدن ، وفي هذه الحالة يكون البحث عن بدائل النمو العمراني ، في هذه المدن محدودا ، وعموما يقوم المخطط الحضري بالمهام التالية :

- تحديد المحاور الملائمة لتوسع المدينة بما يتناسب مع الزيادة السكانية .
- إعادة توزيع استعمالات الأراضي والخدمات العامة بشكل متكافئ يحقق المنفعة لجميع السكان.
- الربط بين أجزاء المدينة المتباينة وما يجاورها بشكل فاعل .
- تخطيط النقل بكفاءة تضمن سهولة الانتقال بين أجزاء المدينة بشكل سريع وآمن
- استخدام الأسس العلمية وأساليب التخطيط الحضري الحديث في معالجة مشكلات المدينة المتباينة .

المطلب الثاني - التجديد الحضري مع الحفاظ على الأبنية الأثرية والتراثية في المدن:

لقد كان للنمو العمراني الواسع مخاطر كبيرة على الموروث الحضاري في المدن نتيجة النمو السكاني الكبير والطلب المتزايد على السكن، مما أدى إلى إزالة بعض الأبنية الأثرية أو التراثية القديمة أو استغلالها بطريقة تشوه فنها المعماري ، كما أدت هجرة بعض السكان الأصليين لتلك الأبنية وتركها من غير سكن إلى تعرضها للانهيار لعدم الاهتمام بها والمحافظة عليها.

لذلك ظهرت في الآونة الأخيرة فكرة التجديد الحضري التي تعتمد على دراسات عمرانية واقتصادية واجتماعية لتلك الأبنية والمناطق المحيطة بها، لتحديد الأضرار والمعالجات المناسبة بما يحقق الفائدة من تلك الأبنية، ويبرز أهميتها التراثية وما تتميز به من خصائص معمارية وفنية عن غيرها من الأبنية، والمقصود بالتجديد الحضري هو عملية تغيير البيئة العمرانية للمدينة من خلال تحسين أو إعادة بناء تلك

الأبنية القديمة، وإصلاح بنيتها الإرتكازية ، ويتضمن التجديد الحضري ثلاثة حلول هي : (الحفاظ – إعادة التأهيل – إعادة التطوير) .

أولا - الحفاظ :

ويقصد به الحفاظ على العناصر المعمارية المتميزة المؤلفة لتاريخ المدينة الحضاري وتراثها الذي يعبر عن ثقافة الأجيال التي سكنت المدينة عبر العصور، ويبرز هذا الجانب قدرة التخطيط الحديث على الربط بين الأصالة والمعاصرة ، ولا يكون الحفاظ بمجرد حماية المباني من الهدم، بل يشمل الجوانب التالية :

1. إظهار الأبنية الواجب الحفاظ عليها في المخططات الأساسية المعدة للمدينة ، وخلق التجانس بين الأبنية القديمة والجديدة في المناطق التي تحيط بها من خلال عدة عوامل :
   - ترك مساحات فضاء بينهما يستغل بشكل مناسب .
   - أو جعل الأبنية الجديدة متقاربة مع القديمة من ناحية الطراز العمراني والارتفاع بما يضمن عدم ضياع جمالية وخصوصية المباني الأثرية .
   - تحديد الضوابط والقوانين التي تضمن عدم تعرض الأبنية القديمة لأية تجاوزات من قبل الأفراد أو المؤسسات .
2. حماية الأبنية ذات الفن المعماري المتميز من الهدم والحفاظ عليها بإحدى الطرق التالية :
   - الترميم : ويكون بإصلاح التصدعات والأجزاء المتضررة جزئيا مع الأخذ بالاعتبار التجانس مع الهيكل الأصلي للمبنى .
   - الصيانة : وتعني معالجة المشكلات الوظيفية المختلفة خاصة ما يتعلق منها بالمرافق الأساسية كالمياه والصرف الصحي .

- إعادة البناء : وتشمل كافة الإجراءات المتعلقة بإعادة بناء الأجزاء المندثرة من الأبنية التي يمكن ترميمها وإعادتها لوضعها الطبيعي بما يظهرها بالشكل الحقيقي الأصلي .

3. المحافظة على استغلال المباني القديمة باستعمال مناسب (تجاري أو سياحي او ترفيهي أو سكني أو استخدامها كمتحف) للمحافظة عليها كجزء من كيان المدينة الفاعل وعدم تركها عرضة للتآكل والخراب .

ثانيا – إعادة التأهيل :

ويستخدم هذا الأسلوب في المناطق التي تكون فيها الأبنية مهترئة جزئيا بغرض زيادة كفاءتها من خلال إزالة تلك الأجزاء، وإعادة بنائها للحفاظ على الأجزاء القائمة منها وبما يساعد على إمكانية استغلالها بالاستعمالات المناسبة لها للحفاظ عليها .

ثالثا – إعادة التطوير :

ويعني إزالة أو هدم المبنى وإقامة بناء جديد بتصميم حديث ينسجم مع التوسع العمراني للمدينة ، وقد يتطلب ذلك إزالة أحياء بأكملها لإعادة بنائها (كما حدث في باريس من إعادة بناء بعض الأحياء القديمة) .

المطلب الثالث – تخطيط مدن جديدة وفق الأسس والأساليب العلمية الحديثة :

يعتبر تخطيط المدن الجديدة أكثر مرونة من إعادة تخطيط المدن القائمة نتيجة إمكانية تتجاوز سلبيات الأخيرة عند وضع التصاميم وفق أسس علمية حديثة ، واستخدام كل التقنيات والعلوم التكنولوجية في خدمة تنفيذ تلك المخططات خاصة عندما يتمتع موضع المدينة الجديدة بمرونة عالية في الاستجابة للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ، وعموما هناك عدة أسباب تحدد الهدف من إنشاء المدن الجديدة منها ، وبنفس الوقت يجب مراعاة الأسس والضوابط اللازمة لذلك .

أولا – الأسباب العامة لإنشاء المدن الجديدة :

1. إنشاء عاصمة جديدة لعدم كفاءة القديمة (برازيليا عاصمة البرازيل)
2. إنشاء مراكز استقطاب للتنمية الصناعية في مناطق مختلفة أو بطيئة التطور ، أو لغرض إعادة توزيع السكان والأنشطة الخدمية والمرافق .
3. إقامة مدن نوعية / تخصصية كما هو الحال في العديد من دول العالم ومنها الإمارات العربية المتحدة خاصة في إمارة دبي (كمدينة دبي الطبية التي تعتبر من أحدث وأرقى المدن الطبية في العالم والتي يجتمع فيها الكثير من المستشفيات والمراكز الطبية التخصصية ومراكز الأبحاث والكليات والمعاهد الطبية، ومدينة دبي الأكاديمية، ومدينة دبي للأنترنيت والإعلام ...الخ)
4. إقامة مدن جديدة حول العواصم الكبرى لاستيعاب الزيادة السكانية، وخلق أقطاب جذب للهجرة القادمة إليها كمدينة 6 اكتوبر ومدينة نصر في جمهورية مصر العربية .

ثانيا - ضوابط ومعايير تخطيط المدن الجديدة :

يجب مراعاة عدة ضوابط ومعايير مستندة إلى أسس علمية عند تخطيط المدن الجديدة ومنها :

1. أن تكون مساحة الأرض كافية لتلبية الحاجة السكانية المخطط لها حالا ومستقبلا .
2. وجود موارد طبيعية لبناء المدينة الجديدة للتقليل من التكاليف .
3. توفير الأنشطة التي من شأنها خلق فرص عمل لسكان المدينة وتشجعهم على الاستقرار في المدن الجديدة .
4. وجود شبكة طرق تؤمن الاتصال بالمدن والمناطق المجاورة ، مع الأخذ بالاعتبار إنشاء طرق دائرية حول المدن الجديدة للمرور الخارجي العابر، وعدم اختراقه للمدينة لتجنب الضوضاء والتلوث البيئي

5. إعداد التصاميم بشكل ينسجم مع الظروف المناخية السائدة وطبيعة الموقع الجغرافية .
6. تخطيط المناطق الصناعية وكذلك المرافق ذات الأثر البيئي السلبي، كمحطات معالجة مياه الصرف الصحي والنفايات بأنواعها المختلفة في أماكن بعيدة عن الاستعمالات السكنية ، ويفضل أن تكون بأطراف المدينة باتجاه معاكس لاتجاه الرياح السائدة، وبما لا يعيق التوسع المستقبلي للمدينة، وبشكل يخدم سكان المدينة مع ترك مناطق خضراء عازلة بينها وبين الاستعمالات الأخرى.
7. التوزيع المتجانس للمراكز الإدارية والخدمات بما يساعد على أداء دورها الوظيفي، وعدم وجودها قرب المراكز التجارية لتجنب الازدحام المروري، وتخطيط مركز المدينة بكفاءة تحقق خدمة كافة السكان مع توفير المساحات الخضراء ومواقف السيارات، ويفضل إحاطته بالأنشطة المؤسسية لفصل المركز عن المناطق السكنية للمحافظة على خصوصيتها وهدوئها .
8. القيام بعملية تدوير مياه الصرف الصحي والأمطار بعد معالجتها والاستفادة منها لري المزارع والمناطق الخضراء .

المبحث الثالث : أبعاد التخطيط الحضري والمتطلبات الأساسية لتخطيط المدن

إن تخطيط المدن في كافة صوره _ سواء كان لتنمية المدن القائمة وحل مشاكلها أو إقامة المدن الجديدة _ لابد له من متطلبات ومستلزمات أساسية ترتبط بشكل وثيق بعدة عوامل وأبعاد يكون لها الأثر الكبير في تحقيق أهداف التخطيط الحضري .

المطلب الأول – البعد الطبيعي والعمراني

أولا - البعد الطبيعي والجغرافي (الخصائص الطبيعية للموقع والموضع)

يحتل البعد الجغرافي المتمثل بمجموعة الخصائص الطبيعية للموقع المرتبة الأولى من حيث الأهمية ضمن أبعاد التخطيط الحضري، وذلك من خلال أهمية هذه

الخصائص في تخطيط وتصميم الأبنية والمعالجات التي يمكن اتخاذها لتوفير البيئة المريحة لسكن الإنسان في المناطق الباردة والحارة ، ويتجلى ذلك بعدة عوامل يجب مراعاتها وهي :

1. طبوغرافية الأرض : حيث يكون لتضاريس مواقع المدن الأثر المباشر في تحديد اتجاهات التنمية ونوعية وإمكانية التوسع (أفقيا أو عموديا) وكيفية توزيع استعمالات الاراضي والأنشطة المختلفة في المدينة .
2. العمليات الجيومورفولوجية السائدة في المنطقة المقترحة لتوسع المدينة والمتوقعة الحدوث مستقبلا وآثارها على العمران حاضرا ومستقبلا، ومنها عمليات التجوية الفيزيائية والكيميائية (والمقصود بها فعل الهواء في حالة السكون وتأثيره في تفكيك مكونات التربة) وعوامل التعرية ودرجة الرطوبة والجفاف ..الخ
3. نوعية التربة في المنطقة وتحديد مدى صلاحيتها للعمران ، ومعرفة قوة تحملها وتركيبها الكيميائي .
4. اتصال الموقع جغرافيا بالمسطحات المائية كالأنهار والبحار والتي تؤثر على العمران من نواح إيجابية وسلبية بنفس الوقت ، حيث تشكل الواجهات المائية نقاطا بصرية وجمالية وتعتبر أحد مقومات التنمية السياحية ، إضافة إلى استغلال تلك المسطحات المائية بعملية النقل المائي، ومن ناحية أخرى تعتبر تلك المسطحات أحد عوائق التنمية الطبيعية ، كما تؤثر درجات الحرارة ونسبة الرطوبة والرياح وتعرض الشواطئ البحرية لعوامل التعرية والتراجع نحو اليابسة عوامل سلبية .
5. الوضع الجيولوجي والهيدرولوجي للمنطقة الذي يحدد بنية الطبقات الصخرية وما تتضمنه من فوالق وانكسارات وطبيعة النشاط الزلزالي والبركاني للمنطقة ، وطبيعة المياه السطحية والجوفية ومنسوبها والتي تؤثر في

إضعاف التربة وقوة تحملها ، وأثر ذلك على خصائص المواد المستخدمة في البناء ..الخ

6. طبيعة المناخ السائد في المنطقة ، حيث يوجد تفاعل مزدوج أو متبادل بين المناخ وتخطيط المدن ، ويرتبطان بجوانب عديدة ، حيث تؤثر العوامل المناخية بتخطيط المدن من خلال عدة اعتبارات :

- المعدل السنوي لدرجات الحرارة العليا والدنيا ، لمعرفة ماهية المدى الحراري للمنطقة ، ذلك أن درجة الحرارة تلعب دورا كبيرا في تحديد نوع المواد المستخدمة في البناء ودرجة تأثيرها على العناصر المكونة لتلك المواد ، كما يرتبط اتجاه وتوزيع الأبنية باتجاه الشمس وزاوية سقوطها إضافة إلى أثرها في تحديد اتجاهات الشوارع وعروضها.
- معدل الرطوبة : وتلعب دورا هاما في تحديد العناصر المؤلفة لواجهات المباني ومعالجاتها التصميمية
- نظام الرياح السائدة : حيث تؤثر في تحديد اتجاهات الشوارع وتصاميم فتحات الأبنية ، كما تلعب دورا في عملية توزيع استعمالات الأراضي والأنشطة فيكون توقيع الصناعات الملوثة في الاتجاه المعاكس لهبوب الرياح .
- معدلات هطول الأمطار والثلوج السنوية بالمنطقة والتي تؤثر على المنشآت العمرانية من المباني والجسور والطرق ، ويتطلب معالجات تصميمية مناسبة لهذه العناصر العمرانية .

وكما أسلفنا سابقا من ناحية التأثير المتبادل بين المناخ والتخطيط الحضري ، فإن العناصر المناخية في المناطق الحضرية تتأثر بمكونات المدينة ومنتجاتها حيث تزداد درجات الحرارة والرطوبة ونسبة التلوث في أماكن المدن والمناطق الحضرية عموما، ويظهر ذلك جليا في المدن الكبيرة حيث الأبنية الضخمة المكونة من الكتل الإسمنتية الكبيرة ، والشوارع المكتظة بالحركة المرورية والنقل والانبعاثات الكربونية الناتجة عن

الصناعات وعناصر النقل التي تؤثر بشكل سلبي على طبيعة العناصر والمكونات المناخية عموما .

ثانيا – البعد العمراني (الخصائص العمرانية للمدينة)

إن عملية التخطيط الحضري تتطلب اهتمام كبير بالعناصر الرئيسية المؤلفة للنسيج العمراني للمدينة ، وذلك مع اختلاف طبيعة بعض تلك العناصر ، من مدينة لأخرى ، وذلك على النحو التالي :

1 – طبيعة توزيع استعمالات الأراضي على عموم المدينة

والمقصود هنا عملية استعمالات العامة للأراضي المشكلة لمناطق المدينة (السكنية والصناعية والتجارية والمؤسسية ..) وتوزيع الأنشطة والخدمات ضمن هذه المناطق بما يحقق التجانس والعدالة، بحيث يخدم كل سكان المدينة وبشكل متكافىء ، وهذا لا يتم إلا من خلال إحصاءات وإجراء مسوحات ميدانية ومقارنتها بالمخططات الهيكلية العامة للمدينة، وبما ينتج عنه الأسس والمعايير والتشريعات التخطيطية التي تتحكم بعملية توزيع تلك الأنشطة والخدمات.

2 – مورفولوجية المدينة :

وتعني المظهر العام للمدينة، والذي يتغير من فترة لأخرى عبر تاريخها الطويل والمدن عموما تمر بمراحل مورفولوجية عديدة ، ولكل مرحلة خصائص ونماذج وأشكال معمارية تميزها عن المرحلة الأخرى وتمثل الموروث الحضاري الذي يعبر عن ثقافة سكان المدينة في تلك الفترة والذي يعكس النسيج الحضري للمدينة من خلال المخطط الأساسي المتضمن شبكة الطرق والمواصلات، وتوزيع استعمالات الأراضي والمخططات التفصيلية التي تحدد شكل قطع الأراضي وتصاميم الأبنية والفن المعماري .

ويظهر التباين في المراحل المورفولوجية نتيجة تغير تلك المكونات، حيث تتغير المخططات الأساسية من فترة لأخرى، وبالتالي تغيير استعمال الأراضي من حيث

التوزيع والمساحة، كما أدى التطور والتقدم العلمي إلى تغيير النمط العمراني للمناطق السكنية ونماذج الأبنية وحجومها وارتفاعها والمواد المستخدمة في البناء، مما ينعكس على الفن المعماري المتبع في تصميم تلك الأبنية أيضا، إضافة إلى تغير أنماط الشوارع والدور الوظيفي لها من فترة إلى أخرى .

3 – الحالة العمرانية للأبنية :

إن المدن القائمة التي تعاني من مشكلات تخطيطية تحتاج إلى دراسة الوضع العمراني الراهن الذي يعكس حالة الأبنية القديمة، ويتم ذلك من خلال إعداد الخرائط التفصيلية المستندة إلى المسح الميداني، وتدوين تلك المعلومات في استمارات تحدد المناطق التي تحتاج إلى معالجات من خلال تطويرها أو إعادة تأهيلها أو إزالتها وإقامة أبنية جديدة مكانها، وقد يشمل ذلك بعض الأبنية بشكل محدود وقد يمتد ليشمل أحياء سكنية كاملة ، وهذه عملية ليست سهلة بالنسبة لسكان المنطقة الذين في غالب الأحيان لا يرغبون في الانتقال إلى مكان آخر، الأمر الذي يتعارض مع رغبة المخطط الذي يريد إظهار المدينة بشكل ملائم للتطور العمراني المواكب للتطور العلمي والحضاري .

4 – الأبنية التاريخية والحضارية :

في غالب الأحيان يكون تباين الطراز المعماري للمدينة واضحا وخاصة المدن ذات الجذور التاريخية القديمة، وبالتالي تظهر بأنماط تخطيطية ومعمارية مختلفة، ويكون للأبنية المتميزة معماريا فيها مكانة كبيرة في نفوس السكان كونها من المعالم الحسية والمادية التي تعبر عن حضارتهم وثقافتهم، لذلك يتم تحديد مواقع تلك الأبنية لغرض الحفاظ عليها وإظهارها ضمن النسيج العمراني للمدينة بشكل حيوي وتكاملي وبما يعكس براعة المخطط والمصمم العمراني في ذلك.

5 – المناطق العشوائية

من المشكلات الكبيرة التي تواجه مخططي المدن ظاهرة وجود المناطق العشوائية المتناثرة حول أطراف المدن ، وخاصة الكبيرة والقديمة منها، والتي يسكنها أعداد كبيرة

من البسطاء والمهاجرين إليها من أماكن أخرى دون توفر الحد الأدنى من الخدمات والمرافق في تلك المناطق التي يكون فيها البناء غير منظم ومخالف للمخططات الأساسية للمدينة، وحل هذه المشكلة لا يكمن في توفير السكن لهؤلاء بل بتوفير فرص العمل التي ترفع من مستواهم المعيشي، ويفضل توزيعهم على أرجاء المدينة بتجمعات صغيرة تؤدي إلى اندماجهم بالمجتمع الحضري في المدينة، أو إعادتهم إلى مواطنهم الأصلية وإصدار القوانين التي تحد من إعادة انتشارهم بالشكل العشوائي

المطلب الثاني – البعد الاقتصادي والسكاني

أولا – البعد الاقتصادي (الأنشطة الاقتصادية في المدينة والمناطق القريبة منها)

تعتبر الدراسات الاقتصادية من المتطلبات الأساسية في تحليل البعد الاقتصادي، الذي يعد من المدخلات الهامة في عملية التخطيط الحضري ، حيث تتباين المدن في نشاطها الاقتصادي ونوعيته من مكان لآخر، حيث يعتبر وجود البيئة الاقتصادية القوية من أهم عوامل الجذب السكاني ، وفي بعض الأحيان تحمل المدينة اسم النشاط الاقتصادي الغالب على الأنشطة الأخرى فتكون مدينة صناعية أو تجارية .. الخ .

وبالتالي يجب عند تخطيط المدن الجديدة أو توسع المدن القائمة التعرف على الإمكانات الاقتصادية المتاحة في المدينة وفي محيطها الإقليمي ، وذلك من أجل الوقوف على حقيقة المقومات الأساسية التي يمكن استغلالها في توفير الأنشطة الاقتصادية المتنوعة ، والتي بموجبها يتم تأمين فرص العمل للسكان وتحقيق دخول مضمونة ، تؤدي بالنتيجة إلى انتعاش المدينة في كافة المجالات الأخرى التجارية والصناعية والعمرانية .

ثانيا – البعد السكاني (الخصائص السكانية)

تعتبر الزيادة السكانية من أهم المشكلات التي تواجهها الدول عموما ، المتقدمة منها والنامية على السواء ، وبالتالي فإن تخطيط المدن الجديدة أو توسع المدن القائمة لا يتم إلا من خلال الدراسات السكانية التي تعتبر قاسما مشتركا لأي دراسة تهدف

إلى التطوير او التنمية الحضرية وتلعب دورا هاما في وضع الخطط والبرامج التي يقوم عليها التخطيط الحضري ، حيث يعتبر عدد السكان وتوزيعهم الجغرافي وكثافتهم ومستواهم الحضاري والمعيشي عاملا مؤثرا في التخطيط العمراني لما لهذه العناصر من دور في إعداد وتقسيم المناطق وأحجامها وطبيعة الخدمات الواجب توفرها فيها ، ولذلك تقوم الدول المتحضرة حاليا بعمليات إحصاء فعلي لسكانها وتضع لذلك الخرائط الخاصة بالتركيبة السكانية والكثافات التي تعكس نتائج ذلك العمل .[10]

ويتم وضع الدراسات السكانية من خلال المؤشرات التالية :

1. حساب معدلات النمو السكاني(النسبة المئوية للزيادة السكانية) وبالتالي معرفة الحاجة المستقبلية من الأراضي الواجب توفرها لاستيعاب الزيادة السكانية المتوقعة، ويتم ذلك بعمليات حسابية معروفة .
2. معرفة عدد أفراد الأسرة في البيت الواحد، حيث يعتبر تعدد الأسر في البيت الواحد مؤشرا على وجود عجز سكني يجب أخذه بعين الاعتبار في الحسابات المستقبلية .
3. الهرم السكاني الذي يوضح أعمار السكان وجنسهم، وبالتالي معرفة ما يسمى بالسكان النشطين اقتصاديا الذين هم في سن العمل (15-60 سنة) الأمر الذي يؤدي إلى تحديد الحاجة المستقبلية إلى الأنشطة الاقتصادية بما يؤمن فرص العمل لجميع سكان المدينة القادرين على العمل ، وفي حال كانت قاعدة الهرم السكاني كبيرة أي وجود أعداد كبيرة من الفئة العمرية (1-14) فإن ذلك يتطلب توفير خدمات تعليمية مختلفة وأنشطة ترفيهية تتناسب مع ذلك العدد ، وكذلك الأمر عند ارتفاع نسبة من هم أكثر من 60 سنة، فهؤلاء يحتاجون إلى دور رعاية مسنين ومراكز ترفيهية .

---

10 – محسن العبودي (دكتور) التخطيط العمراني بين النظرية والتطبيق ص 84

4. معرفة نوعية السكان وطبيعة حياتهم الاجتماعية وعاداتهم وتقاليدهم والمستوى العلمي والثقافي لهم، وما يترتب عليه من آثار يجب أخذها بالاعتبار عند وضع التصاميم والمخططات، فعلى سبيل المثال نجد طبيعة الإنسان الشرقي من الناحية الاجتماعية يميل إلى الخصوصية والاستقلال بالسكن، وبالتالي لا يميل إلى السكن في العمارات السكنية المتعددة الوحدات السكنية ، ويمكن الإشارة هنا إلى أن المدن العربية عموما تشهد تطورا كبيرا ولكنه نحو الاستغراب وليس الاستعراب مبتعدة عن التراث الإسلامي الأصيل الذي يتلائم من حيث التخطيط والتصميم مع الخصائص الطبيعية والاجتماعية لمجتمعاتنا العربية والإسلامية، كما نلاحظ أن المدن الكبيرة يسيطر عليها الطابع الحضري الذي يتقبل كل جديد سواء أكان ملائما أم غير ملائم، بينما يسود في المدن الصغيرة الطابع البدوي المحافظ على التقاليد والعادات وعدم الرغبة في التجديد والحداثة إلا على نطاق محدود .[11]

المطلب الثالث – البعد البيئي والتشريعي

أولا – البعد البيئي (المشكلات البيئية)

تعتبر المدن أحد المستهلكين الرئيسيين للموارد الطبيعية كالأرض والموارد الطبيعية والمياه والطاقة ، كما ينتج عن عمليات البناء الكثيرة والمعقدة كميات كبيرة من الضجيج والتلوث والمخلفات الصلبة، و استهلاك للمجال الطبيعي الذي يعد رئة الأرض كلها وليس المدينة فقط، وهذا ما دلت عليه الدراسات التي تشير إلى معدلات استهلاك الموارد الطبيعية والآثار البيئية الناتجة عن المدن الصناعية الكبرى في العالم .

ومن خلال ذلك يمكن القول بأن عملية التنمية العمرانية وتلبية احتياجات السكان ضرورة ، لكنها لا يمكن أن تكون على حساب مستقبل الأجيال القادمة ، و قد أولت معظم دول العالم في العقد الأخير من القرن المنصرم عناية خاصة واهتماماً

[11] – خلف حسين علي الدليمي – التخطيط الحضري / أسس ومفاهيم ص 117

واسعاً بمواضيع حماية البيئة والتنمية المستدامة، ولم يولد هذا الاهتمام من فراغ ، بل نتيجة لتنامي الوعي العام تجاه الآثار البيئية المصاحبة لعملية التخطيط الحضري، وما دلت عليه الدراسات وما تراءى للعالم من محدودية الموارد زمانا و مكانا و ما يمكن أن يصير إليه مستقبل الأجيال الحالية و القادمة إذا واصلنا على النهج نفسه في استنزاف الموارد خاصة غير المتجددة منها .

وبالتالي تعتبر البيئة كمركب هام جدا في أي عملية تنمية عمرانية مهما كان حجمها الزمني أو المكاني، كما لم يعد ينظر إلى البعد البيئي على أنه ينصب على عملية خفض التلوث والضجيج والتخلص من النفايات والملوثات الضارة داخل المحيط الحضري وحسب، بل تعدى ذلك إلى مايسمى بالتخطيط الحضري المستدام والمباني الخضراء والمدينة المستدامة كمفاهيم تعكس طرقا وأساليب جديدة في التعامل مع المجال الحضري ، والتي تؤدي إلى التقليل من التكاليف البيئية والحد من ظاهرة المباني المريضة والحد من استهلاك الطاقة والاعتماد على الطاقة البديلة والطاقة المتجددة ، وكل ذلك يعتبر من التحديات الكبيرة الواجب على المخطط الحضري التعامل معها على أنها ثوابت لابد من التركيز على أهميتها في أي جزء من أجزاء تنفيذ عملية التخطيط الحضري .[12]

ثانيا – البعد التشريعي أو القانوني (منظومة التشريعات العمرانية) :

لا يمكن للتخطيط العمراني أن يحقق أهدافه ، ولا يمكن أن يكون أداة تغيير وتحسين وإصلاح للبيئة العمرانية الحضرية والريفية، إلا إذا استند إلى تشريعات وقوانين ملزمة وحاسمة تضعه موضع التنفيذ.

وعلى اعتبار أن هذا الموضوع هو محور هذا الكتاب عموما ، فسيكون له الشأن الأكبر في التفصيل والشرح الكافي في الفصول اللاحقة ، إن شاء الله تعالى .

---

[12] – يوسف لخضر حمينة / نوعية البيئة السكنية الحضرية للمدينة العربية بين النظرية و التطبيق/ دراسة حالة مدينة المسيلة – الجزائر

وبعد ما استعرضنا تاريخ تطور القوانين وتعدد مصادرها وكيف وصلت في وقتنا الحاضر وإلى الفروع الكثيرة المتنوعة والمتعددة ، وبيان مفهوم التخطيط الحضري والعمراني ، والوقوف على أهم الأسس والمرتكزات الرئيسية التي يقوم عليها .

فإننا في الفصل التالي سوف نسل الضوء على موضوع التشريعات التخطيطية، وكيف تعتبر اليوم عنصرا أساسيا وهاما جدا ضمن خطط وبرامج التخطيط العمراني، وإحدى أهم أدوات التنمية الحضرية المستدامة .

الفصل الثاني

مقدمة في التشريع

- المبحث الأول : تاريخ التشريع والنظم القانونية
- المطلب الأول – مرحلة القوة أو الانتقام الفردي
- المطلب الثاني – مرحلة التقاليد الدينية
- المطلب الثالث – مرحلة التقاليد العرفية
- المبحث الثاني : تدوين القوانين وتطورها وتعدد مصادرها
- المطلب الأول – تدوين القوانين
- المطلب الثاني – أثر القانون الروماني والشريعة الإسلامية ، في تطوير لغة القانون
- المطلب الثالث – تنوع وتطور المصادر التشريعية
- المبحث الثالث : القانون في العصر الحديث
- المطلب الأول – المفهوم المعاصر للقانون – خصائص أنواع القواعد القانونية
- المطلب الثاني – القانون العام والقانون الخاص
- المطلب الثالث – خصائص وأنواع التشريع

الفصل الثاني

مقدمة في التشريع

لقد ارتبط وجود القانون بوجود الإنسان على سطح هذه الأرض وعمارته لها، بموجب استخلافه فيها من قبل الله العزيز الحكيم القائل في محكم تنزيله :(وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الأَرْضِ خَلِيفَةً) [13]

وقد عاش الإنسان منذ القدم ضمن جماعات وهو ما يعبر عنه بأن الإنسان مدني بطبعه ، وهذا ما عبر عنه ابن خلدون في مقدمته ، بأن الله سبحانه وتعالى خلق الإنسان وركبه على صورة لا يصح حياتها وبقاؤها إلا بالغذاء والدفاع عن النفس ، وأن قدرة الواحد من البشر قاصرة عن تحصيل حاجته من ذلك الغذاء الذي يعد مادة حياته ، كما لا تؤمن له إمكانية الدفاع عن نفسه ، ومن ثم كان الاجتماع ضروريا للإنسان لتحقيق ذلك إضافة إلى الاعتبار الفطري والشعور الغريزي للإنسان الذي يدفعه إلى الاستئناس بأخيه الإنسان . [14]

ولذلك يعتبر القانون ضروريا لحفظ كيان المجتمع ملازما له في نشأته مسايرا له في تطوره ، حيث يقوم المجتمع منذ تكوينه الأول بوضع النظام التشريعي والقواعد القانونية لضبط علاقات الأفراد فيما بينها وبث روح الطمأنينة فيه ، وفي ذلك يقول الله تعالى (لِكُلٍّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجاً) [15] .

وسنقوم بهذا الفصل بدراسة كيفية نشأة القواعدة القانونية لدى الأمم والشعوب السابقة ، مع الإشارة إلى الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والدينية والفكرية (بشكل مختصر) ، التي كانت وراء تطور القواعد القانونية

---

[13] – القرآن الكريم – سورة البقرة / الآية 30

[14] – مقدمة ابن خلدون / ص 29 – دار الفكر العربي – بيروت – الطبعة الأولى 1997

[15] – القرآن الكريم – سورة المائدة / الآية 38

والمؤثرات التي تأثرت بها ، ذلك أن القانون ليس وليدا لمصادفة أو نزعة من نزعات المشرع وإنما هو ثمرة وتطور المجتمع الناتجة عن تلك الظروف التاريخية .

المبحث الأول : تاريخ التشريع والنظم القانونية

إن الوقوف على حقيقة القاعدة القانونية والكشف عن مضمونها ، ينطلق من خلال الدراسة التاريخية للأنظمة القانونية والشرائع التي سادت في المجتمعات الإنسانية السابقة ، والإحاطة الشاملة للعوامل التي أدت إلى تشكيل تلك القواعد .

فقد انتقل الإنسان على مر العصور عبر مراحل كثيرة متغيرة ومتطورة ، وتكشف الدراسات التاريخية عن تحول المجتمع الإنساني من مرحلة القنص والصيد إلى مرحلة الرعي ، ثم انتقل إلى مرحلة الزراعة وبعدها إلى التجارة ومن ثم انتقل بعد ذلك إلى مرحلة الصناعة ، وبموجب هذا التطور المرحلي نجد بنفس الوقت تحول الأنظمة القانونية من مرحلة القوة والانتقام وشريعة الغاب إلى مرحلة الملكية الجماعية للأرض ، ثم مرحلة الإقطاع وبعدها الرأسمالية ثم الإشتراكية

ولا يمكن تفسير القانون الوضعي القائم دون الرجوع إلى الماضي ، بل إن هذا القانون الحالي سيصبح يوما ما تاريخا لن تفهم قوانين المستقبل بغير الرجوع إليه . [16]

ولكن هذا لا ينفي التأكيد على ان النظم القانونية السائدة حاليا في مجتمعنا الحديث ليست هي بعينها التي كانت تحكم مجتمعات العصور السابقة ، ولن تكون هي بعينها التي ستحكم علاقات المجتمعات المقبلة ، فالقانون علم يتطور ويتغير وفقا لمتضيات الحياة والحاجات الإنسانية ، وبالتالي تقتضي المعالجة التشريعية لأي موضوع، دراسة الناحية القانونية له من خلال الماضي والحاضر وصولا إلى المستقبل .

ويستند علم التشريع الذي يعرف بأنه علم وضع القوانين ، في سنه للنص القانوني على إبراز نقائض النظام السائد في مجتمع ما ، وبيان عدم ملائمته مع

---

16 هشام علي صادق ــ وعكاشة محمد عبد العال / تاريخ النظم القانونية والاجتماعية

الأوضاع التي يعيشها هذا المجتمع ، وعدم تأقلمه مع مجمل التطورات والمسائل المستحدثة التي تطرأ عليه .

وتعتبر المنطقة العربية مهد الحضارات القديمة والقاعدة الأصلية للحضارات الحديثة ، منها خرجت الأديان وفيها ظهرت الكتابة ونشأت مبادئ العلوم في رحابها فأسست الشرائع والقوانين وتوطدت فيها معالم الحق والقانون .[17]

وتجدر الإشارة بادئ الأمر إلى أن الأرض كانت مهيأة من قبل الله تعالى لاستقبال الإنسان ليعيش فيها وليست كما تصور بعض المؤرخين من أن آدم حين هبط إلى الأرض وعاش فيها وسط الثلوج والجليد ، وأن أقوات الإنسان من شجر وطير ودواب إنما صاحبت خلق الأرض ولم تأت متطورة شيئا فشيئا ، وقد وردت الكثير من آيات القرآن الكريم عن خلق الأرض وتقدير أقواتها (وَمَنْ أَصْدَقُ مِنَ اللَّهِ قِيلاً) تبين هذا الأمر حيث يقول عز من قائل : (قُلْ أَئِنَّكُمْ لَتَكْفُرُونَ بِالَّذِي خَلَقَ الْأَرْضَ فِي يَوْمَيْنِ وَتَجْعَلُونَ لَهُ أَنْدَادًا ذَلِكَ رَبُّ الْعَالَمِينَ (9) وَجَعَلَ فِيهَا رَوَاسِيَ مِنْ فَوْقِهَا وَبَارَكَ فِيهَا وَقَدَّرَ فِيهَا أَقْوَاتَهَا فِي أَرْبَعَةِ أَيَّامٍ سَوَاءً لِلسَّائِلِينَ (10) ثُمَّ اسْتَوَى إِلَى السَّمَاءِ وَهِيَ دُخَانٌ فَقَالَ لَهَا وَلِلْأَرْضِ ائْتِيَا طَوْعًا أَوْ كَرْهًا قَالَتَا أَتَيْنَا طَائِعِينَ[18]

ويقول تعالى : (أَفَلَمْ يَنْظُرُوا إِلَى السَّمَاءِ فَوْقَهُمْ كَيْفَ بَنَيْنَاهَا وَزَيَّنَّاهَا وَمَا لَهَا مِنْ فُرُوجٍ (6) وَالْأَرْضَ مَدَدْنَاهَا وَأَلْقَيْنَا فِيهَا رَوَاسِيَ وَأَنْبَتْنَا فِيهَا مِنْ كُلِّ زَوْجٍ بَهِيجٍ (7)تَبْصِرَةً وَذِكْرَى لِكُلِّ عَبْدٍ مُنِيبٍ (8) وَنَزَّلْنَا مِنَ السَّمَاءِ مَاءً مُبَارَكًا فَأَنْبَتْنَا بِهِ جَنَّاتٍ وَحَبَّ الْحَصِيدِ (9) وَالنَّخْلَ بَاسِقَاتٍ لَهَا طَلْعٌ نَضِيدٌ (10) رِزْقًا لِلْعِبَادِ وَأَحْيَيْنَا بِهِ بَلْدَةً مَيْتًا كَذَلِكَ الْخُرُوجُ) سورة **(ق)** .

ويقول سبحانه وتعالى عن تسخير الأنعام للإنسان أيضا (وَالْأَنْعَامَ خَلَقَهَا لَكُمْ فِيهَا دِفْءٌ وَمَنَافِعُ وَمِنْهَا تَأْكُلُونَ (5) وَلَكُمْ فِيهَا جَمَالٌ حِينَ تُرِيحُونَ وَحِينَ تَسْرَحُونَ (6) وَتَحْمِلُ أَثْقَالَكُمْ إِلَى بَلَدٍ لَمْ تَكُونُوا بَالِغِيهِ إِلاَّ بِشِقِّ الأَنْفُسِ إِنَّ رَبَّكُمْ لَرَؤُوفٌ

---

[17] – عبد الغني عمرو الرويمض / تاريخ النظم القانونية (نشأة القانون – مصادره – تطوره – المدونات القانونية)

[18] – القرآن الكريم – سورة فصلت / الآيات 9-10

رَّحِيمٌ (7) وَالْخَيْلَ وَالْبِغَالَ وَالْحَمِيرَ لِتَرْكَبُوهَا وَزِينَةً وَيَخْلُقُ مَا لاَ تَعْلَمُونَ) سورة الأنعام

وهذا الذي حدى بالعديد من الفقهاء إلى رفض فكرة وصف الإنسان الأول بالوحشية والهمجية ، حيث خلق الله سبحانه وتعالى آدم وأنزله إلى الأرض بعد أن تعلم أسماء الأشياء والمخلوقات وكيف يتعامل معها وبذلك يقول الحق سبحانه وتعالى : (وَعَلَّمَ آدَمَ الأَسْمَاء كُلَّهَا ثُمَّ عَرَضَهُمْ عَلَى الْمَلاَئِكَةِ فَقَالَ أَنبِئُونِي بِأَسْمَاء هَؤُلاء إِن كُنتُمْ صَادِقِينَ (31) قَالُواْ سُبْحَانَكَ لاَ عِلْمَ لَنَا إِلاَّ مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ (32) قَالَ يَا آدَمُ أَنبِئْهُم بِأَسْمَآئِهِمْ فَلَمَّا أَنبَأَهُمْ بِأَسْمَآئِهِمْ قَالَ أَلَمْ أَقُل لَّكُمْ إِنِّي أَعْلَمُ غَيْبَ السَّمَاوَاتِ وَالأَرْضِ وَأَعْلَمُ مَا تُبْدُونَ وَمَا كُنتُمْ تَكْتُمُونَ (33) البقرة .

والإنسان الأول كان محكوما بالخطاب الإلهي أي بقوانين تجري عليه التكاليف بالأمر والنهي ، وأحاط الله تعالى بني الإنسان منذ خلقهم وهداهم بآياته ورسله وبما أودع فيهم من العقل ، وحباهم بنعمه ظاهرة وباطنة وذلل لهم صعاب الحياة ، ذلك وإن كان عقل الإنسان في العصور القديمة اقل فطنة وتدبيرا من عقل الإنسان في العصور الحديثة إلا أن ذلك الإنسان لم يكن عديم التفكير كما ذهب بعض المؤرخين.// [19]

وفي هذا الصدد يمكن أن نشير إلى حقيقتين رئيستين ظاهرهما التعارض ولكن في جوهرهما وبيانهما يكمن التوافق ، الحقيقة الأولى وهي حياة الإنسان الأولى في الكهوف التي اقرها معظم علماء التاريخ والحضارة الإنسانية من قديم وحديث ، والحقيقة الثانية الثابتة في القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة ، وهي نبوة سيدنا آدم عليه السلام من جهة وتكريمه له ولذريته من بعده ، حيث يقول الحق تبارك وتعالى (وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُم مِّنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلاً) الإسراء الآية 70 وأكثر التفاسير على أن التكريم بنعمة العقل كما أسلفنا سابقا .

---

[19] – عبد الغني عمرو الرويعض / تاريخ النظم القانونية – المرجع السابق ص 22-23

فالذي يبدو للبعض أن هناك تعارضا بين فكرة سكن الإنسان للكهف مع مكانة سينا آدم عليه السلام ، وتكريم الحق سبحانه وتعالى له ولذريته من بعده عموما ، والذي نراه والله أعلم بأن اختيار الكهف كمسكن ومأوى لا ينفي ذلك التكريم عن ابن آدم ، وأن سكن الإنسان في الكهف لا يرتبط مطلقا بمفهوم الوحشية والهمجية التي يزعمها البعض خطأ ، فلا يوجد تعارض بين الأمرين ، فقد كان ارتباط الإنسان بالجبال والكهوف منذ فجر التاريخ ، وهناك أحداث كثيرة تربط بين الأنبياء عليهم الصلاة والسلام مع الجبال والمغارات أو الكهوف حسب تسميتها المختلفة ، فيروى أن جبل سرنديب هبط عليه آدم عليه السلام ، وسفينة نوح عليه السلام استوت على الجوديْ ، والفتية الذين آمنوا بربّهم أووا إلى الكهف في جبل الرقيم ، وموسى بن عمران كلّمه الله على جبل الطور، وعيسى عليه السلام أوى إلى ربوة ذات قرار ومعين ، وتنزل جبريل الملك بالرسالة إلى سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم في جبل حراء وفي غار حراء الذي كان يتعبد ربه فيه ، كما أوى النبي صلى الله عليه وسلم مع أبي بكر إلى غار ثور ، وجبل أُحُدٌ قال عنه النبي صلى الله عليه وسلم: "أُحُدٌ يحبّنا ونحبّه"

ومن هنا نستطيع القول بأنه يمكن أن يكون سيدنا آدم عليه السلام قد اختار الكهف مسكنا له منذ وجوده على هذه الأرض ، ويبقى الأمر ضمن رعاية الله سبحانه وتعالى وتكريمه لبني آدم عموما

وسوف نقتصر في هذا المبحث على بيان أهم النظم القانونية التي سادت عبر مراحل تطور الإنسان (مع الإشارة إلى الظروف الاجتماعية والاقتصادية والعسكرية والدينية المؤثرة في ذلك بشكل مختصر) وذلك من مرحلة القوة أو الانتقام الفردي إلى مرحلة التقاليد الدينية ثم العرفية ثم مرحلة تدوين القانون واهم المدونات القانونية .

المطلب الأول – مرحلة القوة أو الانتقام الفردي :

وهي مرحلة العصر الحجري القديم وتبدأ من ظهور الإنسان إلى بداية العصر الحجري الحديث ، حيث لم يعرف الجنس البشري في مرحلته البدائية القانون ولا

نسبته لشخص بذاته ، فهي فكرة لم تكن تدور في خلده كما لم يكن هناك ضابط بين الخير والشر ، فكانت القوة هي الحق والقانون آنذاك، وكانت هي المصدر الحقيقي للقاعدة القانونية في هذه المرحلة .

ولم تكن آنذاك فكرة العدالة وفقا لمفهومها المعاصر معروفة لدى الجماعات البدائية ، حيث كانت علاقات الأفراد فيما بينهم ضمن الجماعة الواحدة أو خارجها تقوم على اساس القوة التي من خلالها يستطيع الفرد كسب حقوقه وبواسطتها يستطيع حماية ما يدعيه من حقوق ، فكان مبدأ (القوة تنشئ الحق وتحميه) .

أهم النظم القانونية التي سادت داخل وخارج الجماعة في هذه المرحلة :

أدى الاستخدام المضطرد للناس لمبدأ القوة كوسيلة لفض المنازعات (خاصة عندما ازداد عدد السكان داخل الجماعة الواحدة) أن ترتب على ذلك نشأة تقاليد بدائية تستند إلى مبدأ الانتقام الفردي وأوجدت تنظيما معينا من خلال قوة وسلطة رب الأسرة أو رئيس القبيلة الذين استطاعوا من خلال القوة حمل الأفراد على اتباع هذه التقاليد، وكانوا يخلعون عليها هالة من التقديس والاحترام ، بحيث ولدت الشعور العام بضرورة اتباعها حتى لا يتعرض مخالفها للعقوبة .

وهكذا اتسمت تلك التقاليد بطابع العموم ولم تعد مجردة من عنصر الجزاء المنظم ، فاكتسبت الصفة القانونية التي بدت معها ملامح النظم القانونية الأولى التي سادت في نهاية هذه المرحلة ، والتي يمكن استعراض أهمها وفقا لما يلي:

1. نظام الحكم : كانت سلطة الأمر والنهي معقودة لرب الأسرة أو زعيم القبيلة فيخضع لها كل ما يتصل بالجماعة من ممتلكات وأرواح بما في ذلك الزوجات والأولاد والأرقاء والنزلاء اللاجئين .
2. نظام الأسرة : عرفت الجماعات البدائية تقاليد متعددة لعلاقة الرجل بالمرأة تبعا للظروف الاجتماعية

3. التي تحيط بكل جماعة ، إلى أن عرف نظام الوزاج الفردي حيث يستأثر الرجل بامرأة واحدة ، وإلى جانب ذلك كان تعدد الزوجات بشكل محدود ، إضافة إلى زواج الخطف أو الأسر كما عرف زواج الشغار ، إلى أن عرف زواج التراضي حيث يقدم الرجل بعض الهدايا ، كما عرف نظام الطلاق الذي اعتبرته بعض الجماعات حقا للزوج وحده ، أما الإرث فقد كان يتبع عمود النسب من جهة الأم أو الأب ، حسب نظام الجماعة أبوي او أموي .[20]

4. نظام الملكية : لم تكن فكرة الملكية في مرحلة القوة قد تجلت وتبلورت وفقا لمفهومها الحاليوالمعاصر ، حيث كانت الملكية الفردية أو الخاصة للأرض غير معروفة ، وبالتالي لم يكن متصورا موضوع انتقال الملكية من شخص لآخر ، فقد كانت ملكية الأرض للجماعة كلها على الشيوع ، بل أن فكرة ملكية الأسرة لم تظهر إلا في عهد متأخر حينما اهتدى الإنسان إلى الزراعة

وكان هناك خلطا بين الملكية والحيازة تنيجة للظروف الاقتصادية السائدة آنذاك، الأمر الذي أدى إلى حصر الأموال ببعض المنقولات التي تتمثل في أدوات الصيد والطعام والزينة والأسلحة ، وكانت فكرة التبادل هي المعروفة في انتقال حيازة هذه المنقولات .[21]

5. نظام العقوبات : كان الانتقام الفردي وتطبيق مبدأ (القوة تنشئ الحق وتحميه) في كافة المنازعات الدائرة بين الأشخاص ، حتى التي تأخذ الطابع المدني ، فكل اعتداء على ما يعتبره الشخص حقا له لا يرد بغير القوة ، سوا كان النزاع متعلقا بالاعتداء على النفس أو بحيازة شيء أو اختطاف امرأة أو امتناع عن تنفيذ اتفاق ، هذا فيما يتعلق بالمنازعات الفردية أو الجرائم الخاصة ، أما ما كان يمكن وصفه بالجرائم العامة فكانت محصورة في الخروج عن تقاليد الجماعة

---

[20] – هشام علي– و عكاشة / تاريخ النظم القانونية والاجتماعية / المرجع السابق ص

[21] – صوفي حسن أبو طالب / تاريخ النظم القانونية والاجتماعية / دار النهضة العربية – 1976 النسخة الالكترونية من الكتاب ص 35-36

كالزواج من أجنبي ينتمي إلى جماعة أو قبيلة أخرى ، فقد كان الأب أو رئيس الجماعة أو القبيلة هو الذي كان يفرض العقوبة بموجب السلطة التي يملكها تجاه أفراد الجماعة فكانت كلمته هي الأمر الذي لا يرد داخل الجماعة ، وغالبا ما تكون العقوبة الإعدام أو قطع احد أعضاء الجسم أو النفي عن الجماعة .

هذا فيما يتعلق بالمنازعات القائمة ضمن الجماعة الواحدة ، أما المنازعات التي تنشأ بين جماعتين مختلفتين فكانت الغلبة للطرف الأقوى ، حيث العودة إلى مبدأ القوة.

وفي أواخر هذا العصر بدا رؤساء الجماعات التدخل لمنع استخدام القوة وحلول التصالح محلها ، وكان من اهم صور التصالح التي سادت آنذاك (التحكيم والمبارزة وخلع الجاني أو تسليمه) كما ظهر مبدأ تطبيق القصاص والدية .[22]

المطلب الثاني - مرحلة التقاليد الدينية :

وتبدا هذه المرحلة مع بداية العصر الحجري الحديث حيث تم اكتشاف الزراعة وأصبحت أساسا للاقتصاد وارتبط الإنسان بالأرض ، الأمر الذي حدى ببعض الفقهاء إلى اعتبار أن المجتمع الإنساني في هذه المرحلة التاريخية قد شهد تطورا اقتصاديا هاما في موارده ، باهتدائه إلى الانتاج الزراعي ، يشابه في عصرنا الحديث مرحلة الثورة الصناعية .

وكان لذلك التطور الاقتصادي أثر ملموس على الحياة الاجتماعية وزيادة الوعي الديني ، حيث بدأ الشعور باحترام حقوق البعض ، وانحسرت دائرة الأفعال التي تقوم على الانتقام الفردي ، وسادت الأفعال التي تعتبر ماسة بكيان الجماعة ، وكانت الزراعة تحتاج إلى الأيدي العاملة فكانت فكرة زيادة الأبناء وعدم قتلهم والتضحية بهم ، وتقديم القرابين من الماشية للآلهة عوضا عن الأبناء .

22 - صوفي حسن أبو طالب - المرجع السابق ص 38 - 40

وقد أدت زيادة الانتاج إلى ظهور الأموال التي تنتقل ملكيتها كالماشية ومنتجات الأرض ، بل بدأت تتبلور فكرة ملكية الأرض نفسها ، وأصبح الأب يورث أمواله وأرضه لأبنائه من بعده .

ومن مظاهر هذه المرحلة تناقص أهمية القبيلة كنظام سياسي وظهور القرية المؤلفة من مجموعة الأسر المستقرة بجانب أراضيها ، ومن ثم المدينة وانقسام المجتمع في إلى طوائف وطبقات وانقسام الناس إلى أحرار وأرقاء ، ومواطنين وأجانب ، حيث يرى بعض الفقهاء أن الدولة كتنظيم سياسي قد بدأ في الظهور في هذه المرحلة ، وظهور الطبقة المتميزة فوق الجميع وهو رجال الدين .[23]

ويمكن تحديث التطور الحاصل بهذه المرحلة كالاتي :

أولا - تطور القاعدة القانونية في هذه المرحلة:

1- ظهور الأحكام الإلهية :

حيث احتل رجال الدين في هذه المرحلة مركز الصدارة وكانوا بنظر الناس الواسطة التي تنقل إرادة الآلهة للشعب ، فكانوا هم القضاة الذين يصدرون الأحكام منسوبة إلى الآلهة ، ويرجح البعض السبب في ذلك ، لأنه يعود الفضل إليهم في نبذ القوة والانتقام الفردي وإقامة المجتمع على اساس قواعد منظمة ، وإن خلطوا فيها بين القانون والدين والأخلاق ، كما كان رجال الدين يجمعون بين السلطات الثلاث التي يقوم عليها النظام القانوني للمجتمع ، وهي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية .

2- السوابق القضائية :

لقد راعى رجال الدين (وهم القضاة) في أحكامهم مطابقتها ومقاربتها في المسائل المتشابهة ، فكان الحكم القضائي يؤسس على السوابق القضائية ، أي على ما سبقه من أحكام صدرت لحالات مماثلة ، ومن اسباب ذلك اعتقاد رجال الدين

---

[23] – عبد الغني عمرو الرويمض / تاريخ النظم القانونية – المرجع السابق ص 77- 80 .

انفسهم انهم يمثلون الآلهة وينقلون عنها ما تمليه عليهم من احكام وتعليمات فلا يستطيعون الإنحراف بأحكامهم ومغايرتها في القضايا المتشابهة .

3- نشوء الصيغة القانونية :

إن تكرار وقوع الحوادث المتشابهة وبالتالي الأحكام المتماثلة ادى إلى انتقال بعض العبارات من حكم إلى آخر وصياغتها في أسلوب موجز تناقله الناس فيما بعد، فصارت احكاما متوارثة عبر الأجيال تتمتع باحترام ولها قدسية في نفوس الناس لأن مصدرها الآلهة التي لا تقهر ، والتي يترتب على مخالفتها الجزاء الديني ،

فأصبح القانون مجموعة من التقاليد الدينية التي اختلط فيها الجزاء القانوني بالجزاء الديني .[24]

ثانيا - النظم القانونية التي سادت في هذه المرحلة: :

لقد تميز عصر التقاليد الدينية بنضج وتطور هام في النظم القانونية ، حيث ساد نظام الأسرة الأبوية والزواج بالتراضي وظهر نظام الإرث وتطور نظام الملكية .. ، يمكن استعراض ذلك وفقا لما يلي :

1- نظام الأسرة :

تميز بسيادة نظام الأسرة الأبوية وتدني مركز المرأة ، وذلك نتيجة الاعتماد على الزراعة والرعي كمصدرين أساسيين للرزق وما يتطلبانه من مجهود بدني لا تقوى عليه المرأة بطبيعتها فاستقل الرجل بالزعامة والسيادة ، إضافة إلى ظهور عبادة الأسلاف التي جعلت عبء القيام بشعائرها حكرا على الرجل دون المرأة ، ومع ذلك أصبح الزواج بالتراضي هو السائد وتبلور مفهوم المهر بشكل أوضح عن طريق تقديم عدد معين من الماشية بدلا من الهدايا ، وانتشرت ظاهرة تعدد الزوجات لأن الزراعة والرعي يتطلبان كثرة اليد العاملة ، وقد أدى ذلك كله إلى تطور نظام الإرث فظهرت

---

24 – عبد الغني عمرو الرويعض / تاريخ النظم القانونية – المرجع السابق ص 80-82

عدة قواعد تنظم انتقال التركة إلى الورثة ، منها توريث البناء الذكور دون الإناث ، وفى حالة عدم وجود أبناء ذكور تنتقل التركة إلى العصبات كالأخوة والأعمام . [25]

2- نظام الملكية :

يعتبر نظام الملكية ، خاصة ملكية الأراضي والقواعد الذي تحكمه من أهم العناصر المرتبطة بهذا الكتاب على اعتبار الأرض هي العنصر الأساسي في التنمية العمرانية وباكورة التخطيط الحضري .

وفي هذه المرحلة ظهرت أهمية الأرض بعد اكتشاف الزراعة والاعتماد عليها كمورد اقتصادي، وبانتظام المجتمع في قبائل حلت ملكية القبيلة محل الملكية الجماعية ، واعتبر رئيس القبيلة هو المالك لأرضها ، يقوم بتوزيعها على الأسر فى قبيلته فقط للانتفاع بها دون الأجانب ، مع بقاء ملكية الرقبة لشيخ القبيلة وتخصيص جزء من الأرض للمنفعة العامة .

وبعد سيادة نظام الأسرة الأبوية وحلولها محل القبيلة ، حلت ملكية الأسرة محل ملكية القبيلة متمثلة فى ملكية رب الأسرة باعتباره مسئولاً عنها، وتحول ملكية الأسرة إلى ملكية خاصة به.

كما وجد نوع آخر من الملكية هي ملكية الأرض الموات فالأرض التى لم تستغل ولم توزع على الأسر، تظل ملكاً للجماعة كلها، أما إذا قام أحد بتعميرها فإنه يتملكها ملكية خاصة، وبازدياد تطور المجتمع تلاشت ملكية الأسرة وظهرت الملكية الفردية . [26]

(ونشير هنا إلى وجه الشبه الكبير بين نظام ملكية رئيس القبيلة للأرض وتوزيع الأراضي على الأسر للانتفاع دون ملك الرقبة ، مع النظام السائد في الإمارات العربية المتحدة القائم على منح الأراضي للمواطنين من قبل الشيوخ حكام

---

[25] – صوفي حسن أبو طالب – المرجع السابق ص 73 -77 .

[26] – عادل عامر / تاريخ النظم القانونية / بحث منشور على الموقع الالكتروني لمنتدى كلية الحقوق بجامعة المنصورة للدكتور عادل عامر – مشرف قسم القانون العام وقسم الشريعة الإسلامية .

الإمارات ومنهم إمارة دبي التي لا تعتبر ملكية خاصة وكاملة ولا يجوز للمواطن التصرف بها بالبيع ، إضافة إلى القاعدة العامة التي تقتضي عدم تملك الأجانب للأرض ضمن الإمارات ، مع الاستثناءات من هذه القاعدة التي عرفت مؤخرا نتيجة الطفرة العمرانية التي شهدتها الإمارات العربية المتحدة وعلى وجه الخصوص إمارة دبي) .

3- نظام العقوبات :

مع تطور المجتمع أصبح رؤساء القبائل هم المختصون بتوقيع العقاب فى معظم الجرائم بدلاً من المجني عليه ، فظهرت ملامح ما نسميه الآن بالجرائم العامة أي الأفعال التى تعتبر ماسة بكيان المجتمع واختصت السلطة العامة بالعقاب عليها ولا يجوز فيها الصلح ولا الإبراء ، كالزنا بالمحارم والخيانة العظمي والهروب من القتال ، إلى جانب الجرائم الخاصة أي التى تمس مصالح الأفراد، و يجوز فيها الصلح والإبراء من جانب المجني عليه كالقتل والجرح والسرقة .

وقد ظهر ما يسمى بالمسئولية الجماعية في ظل انتشار مبدأ التضامن بين أعضاء الأسرة الواحدة، وأصبحت العقوبة المالية تتضمن معنى العقوبة والضمان فى نفس الوقت .

وعلى الرغم من استقرار ووضوح معالم العقوبة بالنسبة لكل فعل بحيث لا يجوز العدول عنها إلى الانتقام الفردي ، إلا أنه لم يكن هناك تفرقة بين الفعل العمد والفعل الخطأ، كما كانت العقوبة تختلف باختلاف مركز كل من الجاني والمجني عليه ، فالتعويض الذي يدفع عن قتل رجل حر أكثر من ذلك الذي يدفع عن قتل امرأة أو طفل أو رقيق مثلا .

4- نظام التقاضي :

كان رجال الدين هم القضاة المختصون لإلمامهم بالتقاليد والأحكام الدينية الواجبة التطبيق، كما كانوا يتولون تنفيذ ما يصدرونه من أحكام، وبعد ظهور الدولة، كان الملك هو الذي يقوم بنفسه

بالفصل فى القضايا الهامة والخطيرة، ويفوض بعض القضاة للفصل فيما دون ذلك من المنازعات ، ولم تكن هناك قواعد فنية أو إجراءات للمحاكمة، وكان التنظيم القضائي اقرب الي التحكيم منه الي القضاء ولم يكن الأفراد يتولون بأنفسهم رفع شكاياتهم إلى القضاء إنما كان رب الأسرة أو رئيس العشيرة هو الذي يمثل أسرته أو عشيرته أمام القضاء ، وكانت اجراءات التقاضي تتم شفاهة ومن ثم كانت شهادة الشهود الدليل الرئيسي بين أدلة الإثبات، كما كانوا يلجئون أيضا إلى المحنة واليمين [27]

المطلب الثالث : مرحلة التقاليد العرفية

ويرى بعض الفقهاء أن بعض الشعوب الشرقية ، كالبابليين والآشورين قد وصلت إلى هذه المرحلة منذ الألف الرابعة او الثالثة قبل الميلاد ، ووصل إليها اليهود في الألف الثانية قبل الميلاد ، أما في الغرب فقد وصل إليها الإغريق والرومان منذ الألف الأولى قبل الميلاد ، بينما لم تصل إليها البقية شعوب الغرب إلا في الألف الأولى بعد الميلاد كالإنجليز والألمان ، ولم يصل إليها العرب إلا بظهور الإسلام الحنيف .

أولا - ظهور العرف كمصدر للقاعدة القانونية :

إن الأحكام الإلهية التي تحولت بتكرار تطبيقها على النزاعات المتشابهة إلى تقاليد دينية ، ظلت تسود المجتمعات القديمة حقبة طويلة من الزمن ، إلى أن تطورت تلك الجماعات وزاد استقرارها بفضل الزراعة ، حيث كان تجمع الناس في المناطق المعتدلة المناخ ، الخصبة التربة كما في بلاد الرافدين ، وكانت النواة التي من خلالها تم بناء المنازل الثابتة فعرفت القرية ومن ثم المدينة .

ومن خلال ذلك التطور برزت قواعد ساعدت على تنظيم معاملات الأفراد وتصرفاتهم المستحدثة تستمد قوتها من الرأي العام الذي يمثل الإرادة المشتركة

---

[27] – عادل عامر / تاريخ النظم القانونية / المرجع السابق – البحث منشور على الموقع الالكتروني لمنتدى كلية الحقوق

للجماعة ، ومن يخرج على تلك القواعد وتقاليدها ينحرف عن خط الجماعة وسلوكها ، فترتد عليه وتلزمه باتباعها او تخرجه عن دائرتها ، فظهر العرف كمصدر من مصادر القاعدة القانونية ، إلى جانب التي بقيت مسايرة للتقاليد العرفية لفترة من الزمن .[28]

وكان من أسباب ظهور العرف كمصدر للقانون ، انفصال السلطة الزمنية عن السلطة الدينية نتيجة التطور الذي حققه المجتمع بكافة صوره ، وارتفاع مستوى الوعي والثقافة بين الأفراد أمام تعسف السلطة الدينية .

وقد تترتب على ظهور العرف كمصدر للقانون عدة نتائج أهمها :

1. تعدد مصادر القاعدة القانونية : فلم تعد التقاليد الدينية المصدر الوحيد للقانون، ولكن ظهر العرف الذي أدى بدوره إلى بروز طائفة من المختصين في شرح التقاليد العرفية فظهر الفقه كمصدر فرعي للتشريع .
2. ظهر مبدأ الديمقراطية فى الحكم : وأصبحت السيادة للشعوب ، فأصبح القانون تعبيرا عن إرادة الشعب ويعكس ظروف المجتمع و تطوره مباشرة ، الأمر الذي أدى بدوره إلى أن أصبح القانون قابلاً للتعديل كلما تغيرت ظروف المجتمع .
3. علانية القواعد القانونية : فأصبحت القواعد القانونية معلنة وواضحة ولم تعد حكرا على رجال الدين.
4. تميز الجزاء الديني عن المدني ، والقضاء الديني عن المدني .
5. تحقيق العدالة والمساواة بين الناس : أدى التطور الذي لحق المجتمع إلى إزالة الفوارق بين الطبقات أشراف وعامة ورجال دين .[29]

---

[28] - عبد الغني عمرو الرويمض / تاريخ النظم القانونية – المرجع السابق ص 104 – 105 .

[29] - عادل عامر / تاريخ النظم القانونية / المرجع السابق

ثانيا : النظم القانونية التى سادت فى مرحلة التقاليد العرفية :

1- نظام الأسرة :

أصبحت السلطة الأبوية مع تطور المجتمع سلطة رعاية وحماية وتأديب واعترف للأبناء بذمة مالية مستقلة ، كما ظل زواج التراضي هو الأصل ، مع استمرار نظام تعدد الزوجات ولكنه شهد تناقصاً كبيراً أمام الزواج الفردي ، مع ظهور نظام التسري .

أما بالنسبة لنظام الإرث فقد حدث حدث تطور هام فيه هذه المرحلة ، وهو اشتراك البنات مع الأبناء فى التركة ، وعموما ميزت الشرائع الشرقية الذكر على الأنثى فى الميراث ، أما الشرائع الغربية فقد ساوت بينهما.

كما ظهر نظام الوصية التي كانت تتم شفاهة فى بعض الشرائع وكتابة فى بعضها الآخر، وأطلقت بعض الشرائع إرادة الموصي فى وصيته على حين قيدتها شرائع أخرى .

2- نظام المعاملات :

إلى جانب تعدد صور الملكية وانتشار الملكية الفردية التي ازدادت مع تقدم المجتمع على حساب ملكية القبيلة والأسرة ، ترتب على التطور الاقتصادي والاجتماعي واستعمال النقود المعدنية ، أن ظهرت بعض العقود الجديدة وتغيرت معالم بعض العقود القديمة كعقد المقايضة الذي تحول إلى بيع، وظهر نظام العربون كما ظهرت عقود الإيجار والقرض والعارية والوديعة .

ظهر مبدأ علانية التصرفات القانونية ومن أهمها اشتراط وجود شهود عند إبرامها، وبدأ الاتجاه نحو تحرير العقود وتوثيقها بعد انتشار الكتابة .

3- نظام العقوبات :

ظهرت عدة تطورات ساهمت فى الارتقاء بمفهوم العقوبة ، وذلك من خلال نظر المجتمع للجريمة باعتبارها فعلاً يمس بكيان المجتمع كله ويهدد أمنه ، الأمر الذي

أدى إلى مد صفة الجريمة العامة إلى كثير من الأفعال الجنائية التى كانت تعتبر من الجرائم الخاصة .

الأمر الذي انعكس بدوره على نظام العقوبات أيضا ، فأصبحت العقوبة وسيلة لردع الجاني وإصلاحه ، كما ظهر مبدأ الاعتداد بقصد الجاني ، فأصبحت عقوبة الجريمة العمدية أشد منها فى حالات الخطأ والإهمال ، بالإضافة إلى مراعاة تأثير الظروف التي احاطت بأرتكاب الجريمة ،في تشديد العقوبة او تخفيفها وفى ظل ذلك اعتبرت حالات الدفاع الشرعي سبباً مخففاً للعقوبة .

4- نظام التقاضي :

رافق اتساع نطاق سلطة الدولة تطوراً كبيراً في نظام التقاضي ، تجلى من خلال ظهور درجات التقاضي فلم يعد الملك يختص إلا بالقضايا الهامة أو القضايا المستأنفة، ووجد القضاء المختلط الذي يتولاه رجال الدين والمدنيون، ثم انفصل القضاء المدني عن الديني، فأصبح القضاة فى المحاكم المدنية موظفين يعينهم الملك، واقتصر اختصاص القضاء الديني على الأمور الماسة بالديانة أو التى ترتبط بها كالزواج والحنث فى اليمين

كما ظهرت بعض القواعد الفنيه الخاصة بإجراءات المحاكمة وكيفية رفع الدعوى ونظرها .[30]

المبحث الثاني : تدوين القوانين وتطورها وتعدد مصادرها

المطلب الأول - تدوين القوانين :

عندما اكتشفت الكتابة بدأت الشعوب في تدوين أوجه نشاطها الحضاري المختلفة وكان من بينها القانون .

فظهرت المدونات الرسمية codes ، حيث قامت بعض الشعوب بتدوين قانونها وأصدرته في صورة تشريع ، كما حدث في روما وبلاد الإغريق وبابل ومصر،

[30] عادل عامر/ تاريخ النظم القانونية/ المرجع السابق

إلى جانب المدونات العرفية التي كانت عبارة عن سجلات من وضع الأفراد المهتمين بالقانون ولم يصدر بها تشريع من السلطة الحاكمة .

وعلى الرغم من الأهمية البالغة للتدوين إلا أنه لا يمثل مرحلة جديدة في نشأة القاعدة القانونية لأنه يقتصر على تسجيل ما هو قائم . فمرحلة التدوين هي في حقيقتها استمرار للمرحلة السابقة هي التقاليد الدينية أو التقاليد العرفية .[31]

وكان من أسباب تدوين القوانين اتساع رقعة الدولة وازدياد عدد سكانها وتعدد القضاة في المجتمع الواحد فكان لابد من وجود قواعد قانونية موحدة يطبقها أولئك القضاة وكان سبيل ذلك هو تدوين القوانين ، كما كان التدوين وسيلة لإثبات وجود القواعد القانونية وتوضيحها وتعميم تطبيقها وحفظها من الضياع والتبديل بعد أن كان الاعتماد على ذاكرة الشيوخ في معرفة التقاليد القانونية السائدة وكانت عرضة للنسيان والتحريف والتبديل إضافة إلى نشر القوانين بين الناس فلا تستأثر بالعلم به طائفة طائفة معينة تطبقه وتفسره طبقاً لأهوائها ومصالحها الطائفية والطبقية .

أولاً - خصائص المدونات القديمة :

إن من أهم ما تميزت به المدونات القانونية القديمة أنها عكست الصورة الصادقة والأمينة لظروف المجتمع القانونية والاقتصادية والدينية والسياسية الذي ظهرت فيه ، واكتسبت بموجبها القواعد القانونية قدراً كبيراً من احترام الناس ، وذلك انطلاقا من مصدر نشأتها ، حيث تم نسبتها للآلهة تارة (كما في مدونة مانو) وتارة أخرى صدورها أو ملك كبير استنادا لأمر إلهي (كمدونة حمورابي في بابل) أو عن مصلح اجتماعي كما هو شأن مدونة صولون في اثينا) وبعضها كان وليدا لظروف وأحداث سياسية واجتماعية هامة تصب في مصلحة الشعب الذي حرص على احترامها والحفاظ عليها (مثل قانون الألواح الاثنى عشر في روما) .[32]

---

[31] – صوفي حسن أبو طالب – المرجع السابق ص

[32] – عادل عامر / تدوين القوانين / بحث منشور على الموقع الالكتروني لمنتدى الثقافة القانونية

ثانيا - أشهر المدونات القانونية القديمة :

لقد وجدت على مر العصور القديمة العديد من المدونات القانونية التي اختلفت عموما ، باختلاف ظروف نشأتها كما اسلفنا ، خاصة من ناحية الزمان والمكان ، وسنكتفي في هذا المقام بدراسة اكثر المدونات شهرة على مر التاريخ ، وهي مدونة حمورابي .

مدونة حمورابي :

على الرغم من أنها ليست أول قانون مكتوب صدر في بلاد الرافدين حيث سبقتها عدة مدونات ، إلا ان مدونة حمورابي التي صدرت في بابل باللغة الأكادية ، تعتبر أهم وأشهر المدونات الشرقية وأقدمها ، حيث تعتبر المحور الأساسي لأي دراسة تاريخية للقوانين في بلاد الرافدين ، وذلك باعتبار قانون حمورابي هو القانون الوحيد الذي وصلنا بصيغته الأصلية وأنه اكمل وأنظم قانون مكتشف .[33]

وتعتبر مدونة حمورابي اهم مرجع للقوانين التي سادت بلاد ما بين النهرين والساحل السوري والقانون الفرعوني كما يرى بعض الباحثين ، كما كانت المدونة من الناحية الشكلية من أولى الشرائع التي احتوت على المقدمة ونصوص المواد القانونية والخاتمة ، كما صدرت باسم الملك ونسبة القانون له كما أعلن الملك حمورابي في ديباجتها « أنا حمورابي ملك القانون ، وإياي وهبني الإله شمش القوانين » مؤكدا اعتماداً على سلطته الإلهية عزمه على أداء واجباته بإقامة العدل وحماية الناس، وفي الخاتمة يطالب الناس باحترام قانونه ويعد من ينفذه مثوبة الآلهة ويتوعد المخالفين بعذاب عظيم من الآلهة .

أما من ناحية المضمون فقد كانت مدونة حمورابي خالية تقريبا من الأحكام الدينية ولا تخلط بين الجزاء المدني والجزاء الديني في أكثر الحالات ، كما لم تتضمن مبادئ وقواعد عامة يمكن الرجوع اليها في تفسير جميع الحالات ، كما هو الحال في

---

[33] - عبد الغني عمرو الرويمض / تاريخ النظم القانونية - المرجع السابق ص 188

القوانين الحديثة ، بل اقتصرت على تقنين بعض الموضوعات ووضع أحكام خاصة لها ، ويرجع البعض ذلك إلى عدم إدراك فكرة التجرد والعموم المميزة للقاعدة القانونية في فقه القانون المعاصر وأن فقهاء القانون البابليون أبتعدوا عن دراسة القانون كعلم والخوض في النظريات العامة ، وأعتمدوا على مبدأ التطبيق العملي لقوانينهم واقتصروا على البحث عن الحلول العملية للمشاكل اليومية ، وذلك على خلاف مسلك الفقهاء الرومان .[34]

المطلب الثاني - أثر القانون الروماني والشريعة الإسلامية ، في تطوير لغة القانون :

أولا - القانون الروماني :

ولد القانون الروماني مع نشأة روما قانونا بدائيا ، ثم ما لبث أن تطور مع تطور الظروف الاجتماعية والاقتصادية المختلفة للمجتمع الروماني ، وامتد سلطانه بعد أن كان موضوعا ليحكم مدينة روما فقط ، إلى سائر أنحاء إيطاليا ، ثم إلى كافة أرجاء الإمبراطورية الرومانية ، على اختلاف الشعوب والأجناس التي خضعت لها ، بما صاحب ذلك من اتساع أحكامه وتطورها بما يجعلها لكل هذه الشعوب .

ويمكن القول بأن الأثر الأكبر للقانون الروماني في تطوير النظم القانونية كان في التشريع المكتوب، المتمثل في قانون الألواح الاثني عشر الصادر عام 450 ق م ، في بداية العصر الجمهوري ، والذي يرجع السبب في وجوده إلى مطالبة الطبقة العامة الغالبة في المجتمع الروماني بتدوين القواعد العرفية التي كانت تشكل مصدر القانون الروماني القديم ، لتكون معلنة ومحددة لجميع افراد المجتمع وتلافيا لما كان يحيط تفسيرها وتطبيقها من انحياز ضدهم ، فقد كانت معرفة تلك القواعد حكرا على الأحبار من رجال الدين الذين يفسرونها لمصلحة طبقة النبلاء الذين ينتمون إليها .

وبذلك أصبح قانون الألواح الاثني عشر تقنينا لقواعد العرف الروماني ، مشتملا على الأحكام الأساسية المتعلقة بتنظيم الأسرة والحقوق المالية والجرائم ،

---

[34] - عادل عامر / تدوين القوانين / المرجع السابق

إضافة إلى الأحكام الخاصة بنظام التقاضي الذي كان المجال الأساسي لتحكم الأشراف في العامة ، حيث تم وضع تنظيم شامل للقواعد والإجراءات الواجبة الاتباع في الدعاوى المدنية ، لحماية حقوق الأفراد . [35]

وأدى تطور المجتمع الروماني وانتقاله من مجتمعا زراعيا إلى مجتمعا تجاريا إلى ظهور عوامل اقتصادية طورت في نظام الالتزامات ، خاصة نظام العقود والمعاملات ، فنشأت العقود العينية والعقود الرضائية وغيرها من العقود غير الرسمية ، كما تعددت صور الملكية ، فوجد إلى جانب الملكية الرومانية، الملكية الإيطالية والملكية الأجنبية والملكية البريتورية . [36]

وظل الرومان يعتبرون قانون الألواح الاثني عشر مصدرهم القانوني حتى القرن السادس الميلادي ووضع مجموعة جستنيان .

وفي عهد جستنيان الذي تولى حكم الإمبراطورية الشرقية عام 527 م ، تم توحيد القانون الروماني وتجميعه بثلاث مجموعات ، عرفت باسم مجموعة القانون المدني وهي :

1. (القوانين) وتضم الدساتير الإمبراطورية .
2. (الموسوعة) وتحتوي على القانون القديم المتمثل بكتابات الفقهاء .
3. (النظم) وهو مصنف أعد لاستعمال طلبة القانون .

كان هدف جستنيان من وراء ذلك تجميع القانون الوماني الوضعي تجميعا ينسق بين أجزائه ، ويرفع ما فيه من تعارض لتسهيل اطلاع رجال العمل على القانون المطبق ، وإدخال التعديلات اللازمة عليه في زمنه ، على غرار التقنينات التي عرفت في عصرنا الحديث .

---

[35] – عكاشة محمد عبد العال / القانون الروماني / ص 49 – 52 – دار الراتب الجامعية – بيروت 1987

[36] – عادل عامر / تطور القانون / بحث منشور على الموقع الالتروني لمنتدى كلية الحقوق – جامعة المنصورة

وبصدور مجموعات جستنيان تعتبر نهاية مطاف القانون الرماني كقانون يحكم العالم القديم ، وبداية لعصر جديد ، يرتبط فيه تاريخ هذه القانون ومصيره بالظروف السياسية لكل بلد من بلدان هذا العالم . [37]

ويرى البعض بأن القانون القديم بلغ قمة تطوره في عهد الرومان، فقد ضم القانون الروماني كل الفروع الرئيسية للقانون العام والقانون الخاص بصورتها الموجودة في الوقت الحاضر ، وبذلك يعتبر القانون الروماني مصدرا تاريخيا عاما للتشريعات الحديثة ، حيث انتقلت أحكامه إلى المجموعة المدنية الفرنسية عن طريق شروح الفقيه الفرنسي بوتييه عام 1804 م ، وانتقلت عن طريق هذه المجموعة إلى تشريعات الكثير من الدول ، كما كان للقانون الروماني الأثر المباشر في القوانين الجرمانية ، وفي أنظمة البلاد الأنجلوسكسونية . [38]

ثانيا – أثر الشريعة الإسلامية الغراء في تطور القانون :

عاش العرب قبل الإسلام في نظام قبلي وعرفوا نظام الدولة في شكلها الملكي في بعض الأماكن ، كما في اليمن ، وعرفوا كثيراً من النظم القانونية والاجتماعية المتعلقة بنظام المعاملات والجرائم والعقوبات ، إضافة إلى القواعد المرتبطة بنظام الأسرة كالزواج والطلاق ، وكانت تلك النظم القانونية عبارة عن تقاليد وعادات تعارفوا عليها وتوارثوها عبر الأجيال . [39]

ثم بعث الله سبحانه وتعالى نبينا محمدا صلى الله عليه وسلم رسولا وهاديا للإنسانية جمعاء ، (وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا كَافَّةً لِلنَّاسِ بَشِيرًا وَنَذِيرًا) سبأ 28 ، وأيده سبحانه وتعالى بالدستور الخالد والشريعة المتكاملة المتمثلة بالقرآن الكريم والسنة المطهرة ، التي احتوت على نظم الدين والدولة ، واشتملت على جميع القواعد المتعلقة بكافة جوانب الحياة الإنسانية ، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية ...الخ

---

[37] – القانون الروماني / المرجع السابق ص 117-125 .

[38] – نفس المرجع ص 6-7

[39] – عادل عامر / تطور القانون / المرجع السابق

ويظهر أثر الإسلام في تطور النظم القانونية الأساسية وهي :

1- نظام الحكم :

لم يكن الإسلام ديناً فحسب بل كان ديناً ودولة ، فقد جاء بشريعة كاملة تجلى عنها تنظيم جديد للمجتمع مشتملاً على مبادئ خلقية وقانونية جديدة ، فأرسى الإسلام قواعد النظام الدستوري للدولة الإسلامية ، فكان نظام الخلافة كنظام سياسي للحكم ، يعتمد على مبدأ الشورى في اختيار خليفة المسلمين ، الذي يقوم بدوره بتعيين ولات المدن والأقاليم في الدولة الإسلامية .

2- نظام الأسرة :

جاء الإسلام بنظم ومبادئ مرتبطة بنظام الأسرة ، أحدثت انقلاباً خطيراً في المجتمع العربي ، سواء من الناحية الأخلاقية والاجتماعية أو القانونية ، حيث ألغى التقاليد والعادات التي تتنافى مع مبادئ الشريعة الغراء ، وأبقى على الالتقاليد والأعراف التي تتوافق مع المبادئ القانونية والخلاقية التي جاء بها الإسلام ، ويتجلى ذلك بما يلي :

الزواج : حيث الغى الإسلام بعض صور الزواج ، كزواج الأخدان وزواج الشغار أي الشاغر من المهر ، وابقى على بعضها ، كتعدد الزوجات ولكنه قيده بأن لا يزيدن على أربع مع اشتراط العدل بين الزوجات ، وأقر الإسلام موانع الزواج بسبب القرابة ، وجعل من المصاهرة والرضاع مانعاً قانونياً من موانع الزواج ، وفقا لضوابط معينة .

الطلاق : منع الإسلام بعض صور الطلاق المعروفة عند العرب في الجاهلية ومنها ، الظهار والإيلاء ، وحدد عدد الطلقات بثلاث يسقط بعدها حق الزوج في إرجاع الزوجة ، حيث كان الطلاق في الجاهلية مباحاً ولا حد فيه ، كما أوجب العدة منعاً لاختلاط الأنساب [40]

---

[40] عادل عامر/ تطور القانون/ المرجع السابق

كما بين الإسلام أيضا كافة التبعات والآثار القانونية المترتبة على الزواج والطلاق ، مثل النفقة والرضاعة ، والحضانة ، وثبوت النسب ، وغير ذلك من الأحكام .

3- نظام الإرث والوصايا :

كان الإرث عند العرب في الجاهلية يستندإلى معيار أساسه / المناصرة والدفاع عن الأسرة / لذلك كان مقصوراً على الذكور البالغين ، وبذلك حرموا النساء والأطفال من الإرث .

وجاء الإسلام فوضع تفصيلا دقيقا لعلم المواريث وقواعده ، فحدد نصيب أصحاب الفروض من الرجال والنساء معا على أساس درجة القرابة من المتوفى ، ورتب درجات العصبات من الرجال ، وبين قواعد الحجب عن الإرث ، ونظم أحكام الوصايا وشرائطها .

4- نظام الملكية والمعاملات :

اعترف الإسلام بنظام الملكية وبين طرق اكتسابها ، كالبيوع والإرث والوصية ، ومنع التعدي على ملكية الغير والإضرار بها بأي شكل من الأشكال .

وفي شأن المعاملات نجدأن القرآن الكريم تعرض للقواعد الكلية والعامة لنظم المعاملات، من خلال الأمر بالوفاء بالالتزامات والنهي عن أكل أموال الناس بالباطل، وحرم الربا وبيوع الغرر، واستبقى كثيراً من صور المعاملات المعروفة عند العرب قبل الإسلام لاتفاقها مع مبادئ الشريعة الإسلامية، كعقود الشراكة والمضاربة والسلم والإيجار والبيوع الخالية من الغرر والغش .[41]

وأضافت الشريعة الإسلامية إلى نظام المعاملات الكثير من صور المعاملات الإسلامية ، وأوجدت القواعد المنظمة والضوابط الشرعية لها بشكل دقيق ، بما يحفظ حقوق الأطراف ويحقق منافع واحتياجات الإنسان على مر العصور والدهور ، ومن بين تلك المعاملات المرابحة والمضاربة والاستصناع والوكالات ...

---

41 - المرجع السابق نفسه

وقد اشتمل فقه المعاملات في الشريعة الإسلامية على كافة المبادئ والأحكام الشرعية الكلية ، العامة والتفصيلية ، التي تحكم إنشاء وإجراءات المعاملات الإسلامية.

كما أوجد الإسلام الكثير من القواعد الخاصة بالإثبات ، كالكتابة وشهادة الشهود، وقواعد خاصة بالتأمينات كالرهن .

المطلب الثالث : تنوع وتطور المصادر التشريعية

شهد العالم خلال تطوره ظاهرة تعدد القوانين بتعدد الدول واستقلال كل دولة بقانونها الخاص ، ومع ذلك يمكن القول بان مرد تلك القوانين كلها إلى عدد محدود من الشرائع الأساسية التي تعتبر مصدرا ومرجعا لكل تلك القوانين ، ولكل من هذه الشرائع سماتها العامة المختلفة عن غيرها من الشرائع الأخرى .

أولا - أنواع الشرائع

اختلف فقهاء القانون المقارن في تعداد الشرائع ومعايير التمييز بينها ، إلا انهم اجتمعوا على التمييز بين أربعة شرائع هي :

1. الشريعة الإسلامية : وهي شريعة دينية اصولها ومبادئها سماوية تجد مجال تطبيقها في العالم الإسلامي .
2. الشريعة اللاتينية : وهي شريعة وضعية تقف موقف الحياد من الأديان السماوية ترجع في اصولها إلى مبادئ القانون الروماني ، ومجال تطبيقها في اوروبا الغربية وأمريكا اللاتينية وكثير من دول آسيا وأفريقيا .
3. الشريعة الأنجلوسكسونية : وهي شريعة وضعية تقف موقف الحياد من الأديان السماوية أيضا ، ولكن اصولها هي عادات وتقاليد القبائل الأنجلوسكسونية التي غزت انجلترا في العصور الوسطى

4. الشريعة الاشتراكية : وهي شريعة ملحدة تناهض الأديان السماوية وتترجع اصولها إلى الفلسفة المادية ، وتسود في اوروبا الشرقية او ما كان يسمى الاتحاد السوفيتي ، والصين الشعبية وبعض دول آسيا . 42

ثانيا - المصادر الرئيسية للقانون :

1. الدين : تبين لدينا مما سبق أن الدين يعتبر من أقدم المصادر التي قدمت للبشرية ما يلزمها من قواعد قانونية على مر العصور ، وما زال الدين هو المصدر الرسمي الأصلي للقانون في بعض الدول ومنها المملكة العربية السعودية .

2. القضاء : عرفت بعض المجتمعات القانون في صورة سنن قضائية يضعها القضاء عند الفصل فيما يعرض عليه من منازعات ، وهذا ما نلمسه في وقتنا الحاضر في انجلترا بصفة خاصة والدول الأنجلوسكسونية عموما ، حيث يعتبر القضاء هو مصدر القانون في هذه البلاد .

3. العرف : وعرفت البشرية أيضا القانون في صورة سنن تلقائية تواتر الأفراد على اتباعها حتى صار اعتقاد الالتزام بها، اعتقادا يوفر لها صفة القاعدة القانونية ، فكانت الطريقة التلقائية لوجود القواعد القانونية المستندة إلى العرف.

4. الفقه : وكان له دور كبير في بناء بعض النظم القانونية ، كما هو الحال بالنسبة للقانون الروماني والشريعة الإسلامية ، فقد وصل الأمر في القانون الروماني إلى اعتبار الفقه مصدرا رسميا في حدود معينة ، عندما تم الاعتراف لبعض الفقهاء بحق إعطاء الفتاوي الملزمة للقضاة فيما يعرض عليهم من استفتاءات ، أما بالنسبة للشريعة الإسلامية فكما هو معروف في كثير من البلاد الإسلامية والعربية فإن القاضي يرجع في الأمور التي لا يوجد فيها

---

[42] – مصطفى محمد الجمال – و د. عبد الحميد محمد الجمال / النظرية العامة للقانون ص 8-9 – دار الراتب الجامعية –بيروت 1987

نص إلى ما يقابله في الفقه الحنفي او الحنبلي أو .. الخ ، وذلك وفقا للنص الملزم بهذا الخصوص .

وعلى أية حال ، فإن تقدم البشرية وتعدد مشاكلها وما صاحبه من تطور للنظم السياسية والقانونية في المجتمعات ورسوخ فكرة الدولة ، كل ذلك كشف عن الحاجة إلى طريق آخر أكثر انضباطا ودقة وسرعة لتكوين القانون ، فنشأت القاعدة القانونية التي تضعها سلطة عامة مختصة في المجتمع في صورة مكتوبة محددة وتلزم الأفراد بها ، هذه الطريقة المعروفة اليوم باسم التشريع .

فأصبح التشريع هو المصدر الأصلي والرسمي لتكوين القانون ، والمصادر الأخرى عبارة عن طرق احتياطية لتغطية ما في التشريع من نقص أو لتفسير ما فيه من غموض . [43]

المبحث الثالث : القانون في العصر الحديث

المطلب الأول : المفهوم المعاصر للقانون - خصائص وأنواع القاعدة القانونية

أولا - المفهوم المعاصر للقانون

تعريف القانون :

القانون هو مجموعة القواعد العامة المجردة التي تنظم سلوك الإنسان في المجتمع وتتضمن جزاءا ماديا حالا يوقع ضد من يخالفه . [44]

ويتمثل القانون دائما على هيئة قواعد تتولى تنظيم سلوك الناس في المجتمع يطلق عليها بالاصطلاح المعاصر القواعد القانونية ، ويقال لها الأحكام في اصطلاح الفقه الإسلامي ، وهي بالنهاية وجدت لتحديد علاقات الأفراد فيما بينهم من جهة وفيما بينهم وبين السلطة العامة من جهة أخرى ، بحيث يعرف كل منهم ما له من حقوق وما عليه من واجبات .

---

[43] - النظرية العامة للقانون / المرجع السابق ص 183 - 184 .

[44] - صوفي حسن أبو طالب - المرجع السابق ص 3

ويعتبر القانون على مر الأزمان مصدرا رئيسيا من مصادر الضبط الاجتماعي المتنوعة ، وفي وقتنا الحاضر لم يعد استعمال لفظ القانون قاصرا على كونه مصدرا من مصادر الضبط والتنظيم (كالدين والأخلاق والتربية ..) فقط ، بل تجاوز ذلك بكثير، وأصبح لفظا يستعمل في كثير من المواضع ، منها :

1. فقد يستعمل لفظ القانون للدلالة على مجموع الضوابط القانونية (أو منظومة القواعد القانونية) لمجتمع من المجتمعات ، فيقال القانون الإماراتي والقانون المصري والقانون الفرنسي، ولكن غالبا ما يضاف إليه في هذه الحالة لفظ (الوضعي) فيقال القانون الوضعي السوري أو الإماراتي .

2. وقد يستعمل لفظ القانون في معنى أضيق من ذلك ألا وهو معنى التشريع أو القانو ن المكتوب الصادر عن السلطة التشريعية، والقانون بهذا المعنى الضيق يقال له عادة التقنين وذلك عندما يتخذ صورة التجميع العلمي المنطقي لغالبية الضوابط المتعلقة بفرع محدد من فروع القانون ، فيقال التقنين المدني أو التقنين التجاري، وذلك تعبيرا عن التشريع الذي يضم القواعد المتعلقة بهذا الفرع أو ذاك والذي يأخذ شكل التجميع العلمي .



المصدر : من تصميم المؤلف

ومن الناحية التاريخية يعتبر القانون المدني أكثر فروع القانون عراقة وتقدما بنفس الوقت، وحتى وقت قريب كان يتمتع بنطاق تطبيق واسع، ويعتبر القانون العام الواجب التطبيق في مجالات فروع القانون الأخرى كلما وجد نقص فيها.[45]

ثانيا - خصائص وأنواع القاعدة القانونية

خصائص القاعدة القانونية :

للقاعدة القانونية عدة خصائص رئيسية تميزها عن غيرها من قواعد السلوك في المجتمع وهي :

[45] - النظرية العامة للقانون/ المرجع السابق ص 9-11

1 – القاعدة القانونية قاعدة سلوك :

أي تحدد سلوك وتحكم ظواهر من صنع الإنسان ، فتتضمن أمرا بفعل أو نهيا عن فعل ، وبهذا تختلف عن الظاهر أو القوانين الطبيعية ، كقانون الجاذبية أو قانون الغليان ، فالأخيرة محكومة بقدرة الله عز وجل ولا يستطيع الإنسان أن يخرقها أو يخالفها .

2 – القاعدة القانونية قاعدة عامة ومجردة :

أي أن القاعدة القانونية لا تخاطب شخصا بذاته ، ولا تتناول واقعة بعينها ، بل توجه الخطاب إلى أشخاص بصفاتهم ، وتتناول وقائع موصوفة بشروط معينة ، وبالتالي فهي تنطبق على كل شخص تتوافر فيه الصفات المقررة ، وتسري على كل واقعة تحققت فيها الشروط المطلوبة ، الأمر الذي يحقق المساواة بين الناس ن واستمرار تطبيق القواعد القانونية في المستقبل على جميع الأشخاص .

3 – الصفة الإلزامية للقاعدة القانونية :

فهي مؤيدة بجزاء مادي يوقع على من يخالفها ، هذا الجزاء هو الذي يضمن استقرار المجتمع وحفظ نظامه وأمنه ، ومن أهم خصائص هذا الجزاء انه محسوس يتمثل بالقهر والإجبار سواء اتخذ الشكل الجنائي أو المدني ، كما انه جزاء حال ، اي أنه يستوجب على المخالف مباشرة ، وأخيرا هو جزاء منظم أي تقوم السلطة المختصة (القضائية) بتوقيعه على المخالف ، ولا يباشره الطرف المعتدى عليه.[46]

أنواع القواعد القانونية :

تنقسم القواعد القانونية وفقا لمفهوم القانون المعاصر إلى قواعد قانونية آمرة وأخرى مكملة أو مفسرة ، كما قسمها الفقه الإسلامي إلى قواعد تكليفية وقواعد وضعية .

---

[46] – صوفي حسين أبو طالب – المرجع السابق ص 4-6

1 - القواعد القانونية الآمرة و المكملة :

القواعد الآمرة : هي القواعد التي لا يجوز للأفراد مخالفتها أو الاتفاق علي استبعاد حكمها ، مثل القواعد التي تحرم القتل والسرقة ، والقواعد التي تبين المحرمات من النساء .

أما القواعد المكملة : فهي القواعد التي يجوز للأفراد الاتفاق علي مخالفتها باستبعاد حكمها .

كالقاعدة التي تنص على أن الترميمات والإصلاحات الضرورية في العين المؤجرة يتحملها المؤجر .

والقواعد المكملة هي قواعد ملزمة أيضا ، ولكن يتاح للأفراد الاتفاق على مخالفتها ، فتعطي فرصة أكبر للمرونة في التعامل مادام ذلك يحقق مصلحتهم ، أما في حالة عدم اتفاق الأفراد على مخالفة القاعدة المكملة ، فإن ذلك يعتبر قرينة قانونية على أن إرادتهم انصرفت إلي اختيار حكمها فتكون ملزمة لهم عندئذ تماما كالقاعدة الآمرة .

ويمكن القول بان مناط هذا التقسيم هو سلطان إرادة الأفراد تجاه القواعد القانونية ، بحيث يكون منعدما تجاه القواعد الآمرة ، أما في حالة القواعد المكملة ، فيكون سلطان إرادة الأفراد كاملا ومحققا .

ومرجع التفرقة بين القواعد الآمرة والمكملة ، هي أن العلاقات الاجتماعية ليست كلها على درجة واحدة من الاتصال بحياة المجتمع ، فبعضها يقتضي استقلال القانون بتنظيمه بما يكفل اضطراد الحياة واستقرار المجتمع ، فتكون قواعده قي هذا الصدد آمرة ، كالقواعد الضابطة لنظام الحكم ، والمتعلقة بأمن وسلامة المجتمع من العدوان الداخلي والخارجي .

في حين نجد أن البعض الآخر من العلاقات الاجتماعية ، تحتمل أن يكون تنظيمها مرنا على هذا النحو أو ذاك ، فيترك القانون للأفراد حرية تنظيمه بالاتفاق

فيما بينهم وفقا لمصالحهم الخاصة ، ويكتفي القانون بوضع تنظيم نموذجي لمواجهة الحالات التي التي يختلف فيها الأفراد ، لغياب الاتفاق الخاص بينهم .[47]

2 – القواعد القانونية التكليفية والوضعية :

قواعد التكليف : هي القواعد التي تنظم تصرفا إراديا ، فهي خطاب الشارع المتعلق بأفعال الإنسان في ذاتها ، عن طريق الأمر بفعل شيء ، أو النهي عن فعل شيء ، أو التخيير بين الأمر بالفعل وتركه ، و تصنف بأنها من قواعد الوضع كلما كانت غير متصلة بذلك .

فالوفاء بالعقود مثلا أمر واجب ، وأكل أموال الناس بالباطل منهي عنه ، أما اكتساب الملكية عن طريق البيوع أو الهبات ، فهو أمر تخييري يمكن للإنسان أن يأتيه أو يتركه .

أما قواعد الوضع : فهي القواعد التي لا تتعلق بأفعال الأشخاص ، وإنما تربط بين أمرين مما بحيث يكون أحدهما سبباً للآخر ، أو شرطاً له ، أو مانعا منه ، فيتوقف على علاقة السببية أو الشرطية أو المانعية كون الفعل صحيحا لتترتب عليه آثاره أو غير صحيح فلا تترتب عليه الآثار فالقرابة سبب للميراث ، وموت المورث شرطا للميراث ، وقتل الوارث للمورث مانع من الميراث .[48]

وهناك أنواع أخرى من القواعد القانونية ، تعتبر اقل أهمية حسب تصنيف فقهاء القانون المعاصر وهي :

3 – القواعد القانونية المكتوبة و غير المكتوبة :

القواعد القانونية المكتوبة : هي الأحكام التشريعية الصادرة عن السلطة المختصة بالتشريع ، وتصدر في بشكل مكتوب و ملزم لتعبر عن إرادة الدولة (هذا

[47] – النظرية العامة للقانون / المرجع السابق ص 50-52

[48] – النظرية العامة للقانون / المرجع السابق ص 58-59

الوصف ينطبق على التشريع ، وسيأتي ذكره مفصلا) أما القواعد القانونية غير المكتوبة : فهي القواعد العرفية .

4 ـ القواعد القانونية الموضوعية و الشكلية :

القواعد القانونية الموضوعية : هي التي تتضمن بيان بالحقوق التي يتمتع بها الأفراد والواجبات المفروضة عليهم ، مثل قواعد القانون المدني وقواعد قانون العقوبات وغيرهما .

أما القواعد الشكلية : فهي القواعد التي تحدد الأشكال والضوابط التي يجب مراعاتها عند اقتضاء حق أو أداء التزام ، فهي قواعد إجرائية لا تقرر حق ولا تفرض جزاء ، مثل قانون الإجراءات المدنية وقانون الإجراءات الجزائية .[49]

المطلب الثاني : القانون العام والقانون الخاص

ارتبط وجود المجتمعات الكلية ممثلة بشخصية الدولة بوجود سلطة عليا ينزل الأفراد والجماعات عند حكمها ، وكان من أهم خصائص القانون في العصر الحديث تقسيم القانون إلى خاص وعام ، بحيث ينظم الأول علاقات الأفراد والجماعات فيما بينهم ، والآخر ينظم السلطة العامة ويضبط علاقاتها بالأفراد والجماعات في مجتمعها من جهة، وعلاقاتها مع السلطات العامة في المجتمعات الأخرى من جهة أخرى.

أولا – معايير التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص :

1. يرى بعض فقهاء القانون أن معيار التفرقة يقوم على أساس طبيعة القواعد التي يتضمنها كل منهما ، فالقانون العام هو قانون القواعد الآمرة ، والقانون الخاص هو قانون القواعد المفسرة لإرادة الأفراد أو المكملة لها ، لذلك تكون وسيلة القانون العام هي القرار الإداري ، بينما تكون وسيلة القانون الخاص هي العقد ، ولكن وجد أن القانون الخاص يحتوي على الكثير من القواعد

[49] – أنواع القواعد القانونية / بحث منشور على الموقع الالكتروني لمنتدى الجزائرية للقانون

الأمرة ، كما يمكن للسلطة العامة أن ترتبط بأطراف الأخرى من الأفراد والجماعات بعلاقات عن طريق العقد

2. ويرى البعض الآخر أن التفرقة تقوم على أساس المصلحة ، فالقانون العام هو قانون المصلحة العامة والآخر قانون حماية المصالح الخاصة ، ولكن من المسلم به أن تحقيق أي من المصالح الخاصة أو العامة يؤدي إلى تحقيق النوع الآخر بالنتيجة .

3. ويرى غالبية الفقهاء المعاصرين ، أن العبرة بالصفة التي يتمتع بها الأشخاص أطراف العلاقة التي يحكمها القانون ، حيث نجد إن القانون العام يتناول نوعين من التنظيم ، تنظيم الدولة ذاتها بسلطاتها المختلفة من جهة ، وتنظيم علاقاتها بغيرها استنادا لكونها سلطة عامة صاحبة سيادة من جهة أخرى ، أما القانون الخاص فيتناول تنظيم علاقات الأفراد والجماعات فيما بينهم ، وبنفس الوقت يتناول تنظيم علاقات الدولة بالأفراد والجماعات عندما لا تكون فكرة السيادة أو السلطة العامة محل اعتبار في هذه العلاقة .

أي أن القانون العام يتناول العلاقات التي تتمايز أطرافها في مراكزهم ، بينما القانون الخاص يتناول العلاقات التي تتساوى أطرافها في المراكز .[50]

ثانيا - فروع القانون العام :

1. القانون العام الخارجي أو القانون الدولي العام : وهو مجموعة القواعد التي تنظم علاقة الدول فيما بينها في حال السلم أو حال الحرب من ناحية ، التي تنظم علاقات الدول بالمنظمات دولية من ناحية أخرى .

2. القانون العام الداخلي : وهو مجموعة القواعد التي تحدد كيان الدولة وتنظم علاقاتها بصفتها صاحبة السيادة، بالأفراد والجماعات فيها، ويتفرع القانون العام الداخلي إلى عدة فروع هي، القانون الدستوري والقانون الإداري

---

[50] - النظرية العامة للقانون / المرجع السابق ص 75-79

والقانون المالي والقانون الجنائي ، وكافة القوانين التي تنظم وتحكم العلاقات التي تكون فيها الدولة طرفا كصاحب سيادة مع الأفراد أو الجماعات .[51]

ثالثا - تصنيف قانون التخطيط العمراني بين القانون العام والخاص وأهمية ذلك :

من خلال ما تقدم نستطيع القول بان قانون التخطيط العمراني يعتبر أحد فروع القانون العام الداخلي ، حيث يحتوي على مجموعة القواعد التي تضبط وتحكم عملية التخطيط العمراني، وتنظم علاقة السلطة العامة المختصة (بصفتها صاحبة السيادة) بالأطراف الأخرى المرتبطة بعمليات التخطيط العمراني ، من أفراد أو هيئات أو استشاريين .. الخ .

وتتجلى أهمية تصنيف قانون التخطيط العمراني بين القانون العام والخاص ، في إبراز ما يمنحه القانون للسلطة العامة من الصلاحيات والميزات التي لا يخولها للأفراد، ومن أبرز تلك الصلاحيات ، وضع الخطط والبرامج التنفيذية ، وفرض التكاليف العامة أو الخاصة والرسوم على الأفراد ، واتخاذ القرارات بنزع الملكية للمنفعة العامة ، وتحديد الإجراءات اللازمة لإنجاز المهام التخطيطية ..

وبنفس الوقت بيان أن الجهة التنفيذية المختصة بالتخطيط العمراني ، إنما هي شخصية معنوية عامة ، تقوم بوظيفتها الإدارية وتباشرها بواسطة جهازها الفني والإداري ، كسلطة عامة صاحبة سيادة ، ولا تقوم بذلك على أنها فرد من الأفراد .

المطلب الثالث :خصائص وأنواع التشريع :

أولا - تعريف التشريع :

إن استعمال لفظ القانون بالمعنى الضيق كما أسلفنا (على أنه التشريع المكتوب الصادر عن السلطة التشريعية) يترتب عليه إعطاء التشريع تعريفا مماثلا لتعريف القانون ، وبالتالي يمكن تعريف التشريع بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تصدر عن السلطة التشريعية في صورة مكتوبة ، والتي تنظم سلوك الإنسان في المجتمع ، وتتضمن

---

[51] - النظرية العامة للقانون/ المرجع السابق ص 81- و 85

جزاءا ماديا حالا يوقع ضد من يخالفه ، فالقاعدة القانونية هي العنصر الرئيسي التي تعتبر مادة التشريع وماهيته .

ثانيا - الخصائص الرئيسية للتشريع :

1 - صدوره عن سلطة عامة مختصة وهي (السلطة التشريعية) :

وهي السلطة التي يخولها المجتمع مهمة وضع القوانين ، وكونها سلطة مختصة ، يعني أنها تضمن صياغة التشريع صياغة فنية دقيقة ، تيسر تطبيقه بشكل محدد وواضح بما يضمن توجيه المجتمع الوجهة الصحيحة المرتضاة .

2 - أن يكون التشريع مكتوبا :

وذلك بما يكفل للقانون التحديد والثبات اللازمين لاستقرار المعاملات، ذلك ان الكتابة تمكن الأفراد من معرفة ما ترتبه القواعد القانونية من حقوق وواجبات عليهم، وما ترتبه من جزاء في حالة المخالفة .[52]

التقنين :

إن تعدد وتنوع التشريعات ضمن فروع القوانين، أدى إلى اتجاه المشرع في العصر الحديث نحو تجميع كل فئة مترابطة من هذه التشريعات في تشريع كلي يتسم بالتناسق والتبويب العلمي، عرفت هذه العملية بالتقنين .

فالتقنين تشريع جامع يضم القواعد القانونية الخاصة بفرع من فروع القانون ، وذلك بعد تبويب هذه القواعد وتنسيقها وتنقيحها من اي تعارض ، ولا يختلف التقنين عن أي تشريع إلا من حيث اتساع نطاقه وجمعه كل فئة من القواعد الخاصة بفرع من فروع القانون في إطار واحد ، فهو يصدر عن السلطة المختصة بوضع التشريع بصيغة مكتوبة مستوفيا كافة خصائص التشريع السالفة الذكر .[53]

---

52 - النظرية العامة للقانون / المرجع السابق ص 187-188

53 - النظرية العامة للقانون / المرجع السابق ص 189

(كما هو الشأن بالنسبة لقانون التخطيط العمراني الذي يعتبر ترجمة وتقنينا للقواعد المنهجية والضوابط والمعايير العلمية والإجراءات الإدارية المرتبطة بعملية التخطيط العمراني) .

كما يمكن الإشارة إلى أمر هام ، وهو الفارق بين التشريع كقواعد قانونية مكتسبة للصفة الشرعية والرسمية بصدورها عن المشرع بشكل مكتوب من جهة ، والقواعد أو الضوابط والمعايير التي يدونها أو يجمعها بعض المختصين بعلم من العلوم سواء كان هذا العلم متعلقا بالقانون ام لا ، وذلك من ناحية تطبيقها وإلزام أفراد المجتمع بالأخذ بها .

ثالثا - أنواع التشريع وفقا لأهميته ودرجته :

ينقسم التشريع وفقا لأهميته إلى أنواع ثلاثة ، أعلاها الدستور ، ويليه التشريع العادي أو الأصلي ، ثم التشريع الفرعي أو ما يسمى اصطلاحا (اللوائح) .

أولا – الدستور:

ويقصد به التشريع الذي يقوم عليه بناء الدولة، فيحدد نظام الحكم فيها والسلطات العامة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) واختصاصاتها ، ويحدد علاقات هذه السلطات فيما بينها من جهة وفيما بينها وبين الأفراد من جهة أخرى ، كما هو الحال بالنسبة لكافة الدساتير في دول العالم ، ومن بينها دستور دولة الإمارات العربية المتحدة .

ثانيا – التشريع العادي:

وهو القانون بالمعنى الضيق ، ويلي الدستور في المرتبة ، ويصدر في الحدود التي يرسمها له ، لتنظيم مختلف شؤون الحياة في المجتمع ، والدستور هو الذي يعين السلطة المختصة بسن التشريع

والأصل أن سن التشريع العادي حكر على السلطة التشريعية فقط ، أما السلطة التنفيذية فهي تختص بتنفيذ القانون بعد إنشائه ، والسلطة القضائية تختص

بتطبيق القانون على ما يعرض عليها من منازعات ، وهذا ما يسمى بمبدأ الفصل بين السلطات العامة في الدولة .

ثالثا – التشريع الفرعي (اللوائح) :

ويقصد به التشريع الذي تسنه السلطة التنفيذية بموجب اختصاص يخولها إياه الدستور ، والذي يسمى اصطلاحا باللوائح تميزا له عن التشريع العادي ، وتتميز اللوائح بأنها اقل درجة من التشريع العادي ، وأنها تقتصر على بيان كيفية تنفيذ التشريع العادي ، أو تنظيم المرافق العامة ، أو وضع الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن والصحة العامة ، وفيما عدا هذه الموضوعات الثلاثة لا يجوز إصدار اللوائح ويتعين إصدار تشريع عادي من السلطة التشريعية المختصة حفاظا على حقوق وحريات المواطنين .

ولئن كان التشريع الفرعي يصدر بقرار من السلطة التنفيذية ، إلا أن هذا القرار يتميز عن القرارات الفردية الصادرة عن هذه السلطة بشأن أشخاص معينين بذاتهم (كقرار ترقية موظف او نقله ..) في أنه يتضمن قواعد عامة ومجردة ، وعموما تنقسم اللوائح بحسب موضوعاتها إلى ثلاثة أنواع هي :

1. اللوائح التنفيذية: وهي التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية بغرض تنفيذ التشريع العادي ، فهي بحكم وظيفتها تتولى تنفيذ القانون ، كما أنها أقدر من السلطة التشريعية بالتعرف على التفصيلات والجزئيات اللازمة لتنفيذ القوانين وفقا لما تقتضيه ضرورات العمل ، الأمر الذي من شأنه أن يخفف العبء عن السلطة التشريعية التي تهتم أصلا بوضع المبادئ العامة للقوانين العادية دون الخوض في ما يتعلق بالتفصيلات ، ويجب أن يقتصر الغرض من اللوائح التنفيذية على تيسير تطبيق القوانين العادية وتنفيذها ، دون أن تتعدى ذلك إلى وضع أو تعديل أو إلغاء تلك القوانين .
2. اللوائح التنظيمية : ويقصد بها التشريعات التي تسنها السلطة التنفيذية لتنظيم وترتيب المصالح العامة كإنشاء الإدارات والأقسام وتحديد اختصاصاتها ، وما

يميزها عن اللوائح التنفيذية ، كونها لا تستند إلى قانون قائم ، فهي مستقلة بذاتها.

3. لوائح الضبط أو البوليس : وهي التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على الأمن والسكينة وصيانة الصحة العامة بالمجتمع ، كلوائح تنظيم المرور ، واللوائح التي تنظم مراقبة الأغذية ، أو الإشغالات على العامة الأرصفة العامة . [54]

وفيما يتعلق بدولة الإمارات العربية المتحدة ، بشان توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والدولية بين الإتحاد والإمارات، ومن بينها إمارة دبي، فقد جاء الباب السابع من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة مفصلا ومبينا توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والدولية بين الإتحاد والإمارات وفقا لما يلي :

مادة 120

- ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون التالية:

1. 1-الشؤون الخارجية .
2. 2-الدفاع والقوات المسلحة الاتحادية .
3. حماية أمن الاتحاد مما يتهدده من الخارج أو الداخل.
4. شؤون الأمن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للاتحاد.
5. شؤون موظفي الاتحاد والقضاء الاتحادي.
6. مالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية.
7. القروض العامة الاتحادية .
8. الخدمات البريدية والبرقية والهاتفية واللاسلكية .

[54] - النظرية العامة للقانون / المرجع السابق ص 194 - 200 .

9. شق الطرق الاتحادية التي يقرر المجلس الأعلى أنها طرق رئيسية وصيانتها وتحسينها وتنظيم حركة المرور على هذه لطرق .
10. المراقبة الجوية وإصدار تراخيص الطيارات والطيارين.
11. التعليم .
12. الصحة العامة والخدمات الطبية .
13. النقد والعملة .
14. المقاييس والمكاييل والموازين .
15. خدمات الكهرباء.
16. الجنسية الاتحادية والجوازات والإقامة والهجرة.
17. أملاك الاتحاد وكل ما يتعلق بها .
18. شؤون التعداد والإحصاء الخاصة بأغراض الاتحاد.
19. الأعلام الاتحادي .

مادة 121

بغير إخلال بما هو منصوص عليه في المادة السابقة ، ينفرد الاتحاد بالتشريع في الشؤون التالية:

علاقات العمل والعمال والتأمينات الاجتماعية - الملكية العقارية ونزع الملكية للمنفعة العامة - تسليم المجرمين - البنوك - التأمين بأنواعه - حماية الثروة الزراعية والحيوانية - التشريعات الكبرى المتعلقة بقوانين الجزاء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات ، الإجراءات أمام المحاكم المدنية والجزائية - حماية الملكية الأدبية والفنية والصناعية وحقوق المؤلفين - المطبوعات والنشر - استيراد الأسلحة والذخائر ما لم تكن لاستعمال القوات المسلحة أو قوات الأمن التابعة لأي إمارة - شؤون الطيران

الأخرى التي لا تدخل في اختصاصات الاتحاد التنفيذية - تحديد المياه الإقليمية وتنظيم الملاحة في أعالي البحار .

مادة 122

تختص الإمارات بكل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية بموجب أحكام المادتين السابقتين.

الفصل الثالث

التشريعات التخطيطية

- المبحث الأول : أنظمة العمران والتشريعات التخطيطية في العصور القديمة
- المطلب الأول – التشريعات التخطيطية في مناطق مهد الحضارات
- المطلب الثاني – التشريع العمراني عند المسلمين
- المطلب الثالث – الأدلة الشرعية لضوابط العمران في الشريعة الإسلامية (فقه البنيان)
- المبحث الثاني : مفهوم التشريعات التخطيطية ، وأهمية الجانب القانوني في التخطيط العمراني
- المطلب الأول – مفهوم التشريعات التخطيطية في العصر الحديث
- المطلب الثاني – أسس ومقومات تشريعات التخطيط العمراني
- المطلب الثالث – أهمية الجانب القانوني في التخطيط العمراني
- المبحث الثالث : الرواد في قوانين التخطيط الحضري في العصر الحديث
- المطلب الأول – قوانين التخطيط العمراني الإقليمية والعربية
- المطلب الثاني – قوانين التخطيط العمراني الغربية
- المطلب الثالث – الأركان الرئيسية أو المرتكزات الأساسية لقوانين التخطيط الحضري

الفصل الثالث

التشريعات التخطيطية

المبحث الأول : أنظمة العمران والتشريعات التخطيطية في العصور القديمة :

مرت الأرض الحضرية والتشريعات التي تحكمها بتاريخ طويل ومراحل مختلفة، حتى وصلت إلى الشكل الحالي ، ويعتبر حق الملكية من الحقوق الطبيعية التي يتمتع بها الأفراد من قديم الزمان ، وملكية الأرض عموما تعطي لصاحبها جملة من الحقوق والامتيازات وأهمها :

- الحق في منع الآخرين عن أرضه ، أو التعدي عليها بأي شكل .
- الحق في استعمالها كيف يشاء ، وبما يعود عليه من فوائدها .
- سلطة صاحبها في نقل ملكيتها إلى شخص آخر . [55]

ولكن مع بداية تشكل السلطة الإدارية المنظمة لأوائل المستوطنات البشرية ، وجدت معها بعض الأنظمة والضوابط التي تحد من سلطات مالك الأرض، وطريقة استعماله لها ، وبشكل مختلف حسب الظروف الزمانية والمكانية ونظام الحكم السائد في تلك المستوطنات البشرية .

وقد مرت التشريعات التخطيطية والبنائية على مر العصور بتطورات عديدة وفي جميع المجالات ، ففي العصور القديمة اتخذت قوانين العمران صورة أعراف تحكم البناء والنمو العمراني ، كما تناولت أحكام الفقه الإسلامي بعض الأحكام المنظمة للعمران وحماية البيئة وتنظيم المرافق العامة واستعمالات الأراضي إضافة إلى بعض المحددات البنائية مثل تحديد الارتدادات بين الأبنية وتحديد الارتفاعات . [56]

---

[55] – أحمد خالد علام / التشريعات المنظمة للعمران – ص 19

[56] – يسري عبد القادر عزام / تأثير التشريعات البنائية على التنمية الحضرية المستدامة – مناقشة التشريعات في مصر – بحث منشور على الموقع الالكتروني لجامعة الملك سعود .

المطلب الأول - التشريعات التخطيطية في مناطق مهد الحضارات :

خضعت المستوطنات البشرية التي تشكلت في مهد الحضارات القديمة وباستمرار إلى عمليات (التخطيط وإعادة التخطيط) بسبب تباين القوى المسيطرة والموجهة للحياة في مراحل تطور المدن التي ظهرت حوالي سنة 4000 ق.م في وادي الرافدين ، أمثال مدن نينوى وآشور وبابل وأور ، وفي وادي النيل مثل ممفيس وطيبة ، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال ما بقي من الآثار المعمارية والتخطيطية لهذه المدن .

وعلى الرغم من أن تفاصيل المدن قد لا تعكس واقع العلاقات الوظيفية التي كانت سائدة ، إلا أنها لم تكن مقتصرة على المعابد والقصور والقلاع مثلاً ، فالمدينة ليست للحكام فقط ، بل هي أماكن للسكن والعمل والحركة والاجتماع والترفيه ، فهي كائن حي متعدد ومتجدد الوظائف ، وإن التقدم الحضري فيها لا يقاس بالأبنية الشاهقة والضخمة وتطورها التقني فحسب، وإنما من خلال قياس مدى درجة انتفاع سكان المدينة بالعناصر الوظيفية لهذه المدن .

وكان أهم ما يميز هذه الحضارات هو تسلط الحكام على شعوبهم لدرجة العبودية كما كان سائدا عند الفراعنة في مصر ، ومن هنا نجد أن العناصر البنائية قد ركزت جلّ اهتماماتها على الأبنية العامة ، التي بنيت تلبية لرغبات وأوامر الفرعون نفسه ، وفي هذا الإطار يظهر مدى التأثير الذي كانت تمارسه النظم السياسية المتسلطة السائدة آنذاك ، على القرار التخطيطي وبكافة مستوياته وصولاً إلى التفاصيل العمرانية التي تعكس أنماط البناء وغيرها .

وكانت المحددات التخطيطية لتنظيم استعمالات الأرض في هذه المدن قد اعتمد مبدأ الهرمية الوظيفة الدينية والدنيوية، حيث كان عرض الشوارع هو الذي يحدد ارتفاع الأبنية، وبالنسبة لتفاصيل الوحدات السكنية فكانت تتكون من طابقين في الغالب ، أما في مجال البنى التحتية فقد تطورت وفقا للاحتياجات المتباينة للسكان .

ومن الملاحظ أن الأحكام المتعلقة بشكل ووظيفية البناء كانت وراء عملية تنظيم وتوقيع الفعاليات في المستوطنات الحضرية القديمة ، ويمثل هذا أول دور تشريعي ، كما كان من أهم واجبات الإدارة الحضرية وضع قواعد معمارية وتخطيطية تنفذ بوسائل صارمة تفضي بمجملها إلى إنشاء صروح تقاوم العوامل الزمانية ، وهذا ما يعلل بقاءها بمرور الزمن مقارنة مع مساكن ومرافق عموم السكان والتي لم تستطع المقاومة بسبب ضعف وبساطة البناء .

كما اهتمت الإدارة الحضرية في فترات متعاقبة بموضوع توفير الأمن من خلال شكل وطراز البناء التي أظهرت شكل ووظيفة المكان لإحكام الدفاعات ضد الهجمات حيث كان المعبد في المدن القائمة بمثابة الحصن للإله ، إلا إن التطور في شكل ونوع التنظيم الاجتماعي والاقتصادي الذي أدى بدوره إلى تطور الحاجات المتباينة للسكان ، دفع إلى الارتقاء في فهم وتفسير أدوار لاحقة للنظم الإدارية والقانونية التي سادت المستوطنات القديمة .[57]

ويبدو هذا بشكل واضح في زمن (حمو رابي 1972 ق.م) والذي وضع شريعته المشهورة باسمه ، والمؤلفة من مجموعة من القواعد والنظم التي يعجز الفكر الإنساني عن الآيتان بها آنذاك ،حيث ورد في بعض فقراتها جملة من الإجراءات المرتبطة بتنظيم ورقابة العمران ، ومنها :

1. الإجراءات التنظيمية المتعلقة بالبناء ، حيث كانت تخضع إلى قوانين ملزمة التنفيذ، وتعبر عن وجود أدوات للردع والتقييم الدقيق ، فالأحكام الرادعة بحق العاملين في قطاع البناء والتشييد من (بنائين ومعماريين) ممن تثبت أدانتهم بعدم الإخلاص في الأعمال الموكلة إليهم ، تنوعت وتوسعت حتى وصلت عقوبتها إلى حد الإعدام .

[57] – علي كريم العمار / مفهوم الإدارة الحضرية في فلسفة الحضارات القديمة والفكر المعاصر – بحث مقدم لجامعة بغداد – المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي .

وما يهمنا في هذا المقام كدراسة تاريخية لقوانين التخطيط العمراني أن شريعة حمورابي، كانت من أولى الشرائع التي احتوت ضمن فصولها على القواعد القانونية المرتبطة بأحكام الأراضي والدور والبناء وأحكام الزراعة والري ، ومنها العقوبات المنصوص عليها في هذا الشأن كما في (المادة 229) : التي تقرر عقوبة قتل البنّاء الذي لم يتقن عمله وانهار البيت الذي بناه وأدى إلى وفاة صاحب البيت ، و(المادة 230) : التي تقرر قتل إبن البناء إذا قتل إبن صاحب البيت الذي انهار .[58]

2. الرقابة على أعمال البناء واختطاط الطرق : حيث ظهر في المستوطنات القديمة أن الإدارات المتعاقبة كانت تركز على تنظيم وتعزيز دور الرقابة البلدية وفق التدرج الوظيفي المعتمد على توزيع استعمالات الأرض الحضرية ، وهذا التراتب في وظيفة الرقيب قد جعلت من مركز الثقل الرقابي يركز على شوارع المواكب الرسمية منها إلى الثانوية وأخيرا يمتد إلى الطرق الفرعية داخل أحياء العامة السكنية ولكن باهتمام اقل .

مما تقدم يظهر أن الكيفية التي كانت تدار بها المنطقة او المستوطنة الحضرية كانت تركز على وظيفيتين أساسيتين ، الأولى تتعلق بوجود التشريع اللازم للعمل البلدي ، والثاني أنها كانت أداة تنفيذية تمارس صلاحيات وسلطات واسعة في التخطيط والتنفيذ سواء أكان ذلك مبنياً على أسس وأساليب قسرية أو ترغيبية إلا أنها في نهايتها تعني وجود قانون ملزم للتنفيذ .

كما يبدو أن النظم والتشريعات العمرانية وسنها قد ظهر مع التوسع العمراني وازدياد التحضر في المستقرات الحضرية وظهور بعض المشاكل العمرانية والبيئية ، مما يعني بدايات التفكير بالحلول المنطقية الخاضعة للفكر البشري .[59]

---

[58] - عبد الغني عمرو الرويمض / تاريخ النظم القانونية - المرجع السابق ص 64 هامش و ص 197

[59] - علي كريم العمار / مفهوم الإدارة الحضرية في فلسفة الحضارات القديمة والفكر المعاصر / المرجع السابق

المطلب الثاني : التشريع العمراني عند المسلمين :

إن الإسلام دين تحضر وحضارة ، وقد تميزت الحضارة الإسلامية بحركة عمرانية ومعمارية واسعة النطاق ازدهرت وتجسدت في مختلف المستويات الحضرية ، ابتداء من تنظيم عيون الماء لسقي المارة ثم المساجد والأسواق والحصون والقلاع والقصور والمباني العامة ، وانتهاء بالمدن والمستوطنات البشرية .

ويرى البعض بأنه على الرغم من أن العمران البشري أو التحضر لم يعرف تقنينا أو تشريعا متكاملا ومتميزا إلا في القرن الماضي ، إلا أن تحليل مجموع الوثائق والمصنفات والتخريجات الفقهية في تراثنا الإسلامي يبين أن وضع أسس التشريعات العمرانية والمعمارية قد بدأ منذ العصر الإسلامي الأول وتجسد بشكل أكبر في العهد العثماني .

التشريعات العمرانية في عصر الدولة الإسلامية الأول :

ولدت أولى التشريعات العمرانية مع نشأة الدولة الإسلامية في المدينة المنورة ، حيث بدأ تخطيط المدن والعمارة الإسلامية منذ هجرة النبي صلى الله عليه وسلم إلى المدينة المنورة التي تحولت من مجرد قرى متباعدة إلى مدينة منظمة ، وكانت نواة التخطيط الأولى ببناء المسجد النبوي في أرض وسط المدينة ، ابتيعت للمسجد، ثم شقت طرق رئيسية تصل المسجد بالضواحي .

وأحدث الإسلام ثورة تمدن في تاريخ البشرية حيث أضاف نحو 450 مدينة إلى رصيد المستوطنات البشرية في العالم ، هذه المدن لم تكن مجرد إضافة عددية ، فقد اهتم المسلمون بوضع معايير لتخطيط المدن وتنظيم الحياة المدنية ، بقدر ما اهتموا بتفاصيل البناء .[60]

[60] – مصطفى بن حموش / جوهر التمدن الإسلامي – دراسات في فقه العمران / دار قابس – ص 155 - 156 .

وقد رافق توسع الدولة الإسلامية ، تأسيس العديد من المدن والقواعد العسكرية التي تحولت فيما بعد إلى مدن كان أهمها البصرة في 633 والكوفة في 638 والفسطاط في 642 والقيروان في عام 670 ميلادي وقد تشابه تخطيط هذه المدن إلى حد كبير فيما بينها ، كما تشابهت مع تخطيط المدينة المنورة .[61]

وجاءت الأحاديث النبوية مع أفعال الصحابة الكثيرة الدالة على الاهتمام بتنظيم المدن ، ويمكن الوقوف على أهم الضوابط والمعايير والتشريعات العمرانية الرئيسية التي قام عليها تخطيط المدن الإسلامية .

أولا - المعايير والضوابط المتعلقة بالتخطيط الشامل للمدن (المخطط الهيكلي) :

- المبادئ الرئيسية في تخطيط المدن :

عرف الفقهاء المدينة بأنها المكان الذي فيه سلطان يقيم الحدود ، وقاض ينفذ الأحكام ، وعرفها الماوردي بأنه الوطن الذي تجتمع فيه المنازل، أي المكان الذي يستقر به وتقام به صلوات الجمعة والأعياد، وعلى الرغم من عدم تصنيف المدن وفقا للكثافة السكانية أو مساحاتها، إلا أنهم استعملوا المصطلحات الحضرية الدالة على فهم ظاهرة التمدن وتصنيف المدن / ومنها ما استخدمه المقدسي في تصنيفه لأقاليم البلاد الإسلامية ، كالإقليم والمصر والبلد والمدينة والقرية والفسطاط والقصبة.[62]

ويبرز ابن أبي الربيع (المتوفى سنة 272هـ / 990 م) في كتابه "سلوك المالك في تدبير الممالك" الأسس الواجب مراعاتها عند إنشاء المدن وهي :

1. أن يسوق إليها الماء العذب للشرب، حتى يسهل تناوله من غير عسف.
2. أن تقدر طرقها وشوارعها، حتى تتناسب ولا تضيق، ذلك أن العلاقة بين الشارع أو الحارة أو الزقاق والقاطنين فيه، علاقة الترابط والتراحم، فالشارع في المدينة الإسلامية مرتبط بالعقار ومالكيه.

---

61 – خالد مصطفى عزب / تخطيط وعمارة المدن الإسلامية

62 – مصطفى بن حموش / جوهر التمدن الإسلامي / المرجع السابق ص 180

3. أن يبني فيها جامعا للصلاة في وسطها ليقرب على جميع أهلها. فالمسجد الجامع يمثل العلاقة الترابطية بين كافة أنحاء المدينة، فكما تحتل الكعبة مركز العالم الإسلامي ، فإن المسلمين يتوجهون إلى المسجد الجامع في قلب المدينة لأداء الصلاة، وهو كذلك الجامع لشمل المدينة كل جمعة في خطبة حاكم المدينة التي غالبا ما تحمل مغزى سياسيا واجتماعيا.
4. أن يقدر أسواقها بما يكفيها لينال سكانها حوائجهم عن قرب، ويجب ألا تزيد عن حاجة السكان فتنهار الأسعار وتبور البضائع، وألا تقل أيضا عن الحاجة فترتفع الأسعار، أي أن يحدد حجم السوق حسب حجم السكان .
5. أن يميز قبائل ساكنيها بأن لا يجمع أضدادا مختلفة متباينة ، مما يسمح بخلق الانسجام العرقي الحضري .
6. أن يحيطها بسور خوف اغتيال الأعداء لأنها بجملتها دار واحدة وذلك من أجل الحماية وحفظ المجتمع الداخلي كأسرة واحدة .
7. أن ينقل إليها من أهل الصنائع بقدر الحاجة لسكانها، فإذا كثرت تسبب البطالة . [63]

كما استعرض ابن خلدون أيضا في مقدمته ، المبادئ الرئيسية لاختطاط المدن وشروط بناؤها مما يكون أساسا ومعيارا في كيفية إنشاء المدن ، فانطلق من دفع المضار بالحماية و جلب المنافع وتسهيل المرافق لها وهو ما يعرف في وقتنا الحاضر بعوامل الأمن والحماية والملائمة البيئية وسهولة الوصول وهي من الأسس الهامة في اختيار مواقع المستوطنات البشرية .

فأما طرق الحماية من المضار فيراعى فيها ما يلي :

[63] – لحسن تاوشيخت/ أحكام البنيان أو القاعدة الشرعية في العمارة الإسلامية / بحث منشور على موقع الرابطة المحمدية الالكتروني.

- أن يدار على منازلها جميعاً الأسوار وأن تكون على هضبة ، أو باستدارة بحر أو نهر فيصعب منالها على العدو ويتضاعف امتناعها وحصنها .
- الحماية من الآفات السماوية وطيب الهواء للسلامة من الأمراض ، فالمدن التي يكون هواؤها راكداً خبيثاً أو مجاوراً لمياه فاسدة أو مرافق متعفنة ، أسرع إليها العفن والمرض للإنسان وللحيوان الكائن فيها لا محالة ، ولا يكاد ساكنها أو طارقها يخلص من حمى العفن بوجه عام .

وأما جلب المنافع فيكون من خلال الأمور التالية :

- تسهيل المرافق للبلد و منها الماء بأن يكون البلد على نهر أو بإزائها عيون عذبة.
- طيب المراعي للسائمة فإذا كان قريباً طيباً كان ذلك أرفق بحال الساكنين .
- وجود المزارع والأشجار ، فالزروع وهي الأقوات إذا كانت بالقرب من البلد كانت أسهل في التحصيل ، وكذلك الشجر للحطب والبناء .
- القرب من البحر لتسهيل الحاجات القاصية من البلاد النائية . [64]
- معايير تخطيط الاستعمال العام للأراضي :

عرفت المدن الإسلامية نظام استعمالات الأراضي للمناطق الذي يقضي بوضع كل نشاط حضري في منطقة معينة من المدينة بما يحقق التوازن في استعمالات الأرض الحضرية ، فكانت المناطق السكنية هي المناطق المحيطة بالمنطقة المركزية ، ويتم تقسيمها إلى خطط أو قطائع ، وكانت الأنهج (الطرق الرئيسية) تفصل فيما بينها . [65]

كما اهتم المسلمون بالجانب التقني والحرفي في الاستعمالات غير السكنية ، فوضعوا الضوابط التي تتحكم بمناطق الأنشطة الصناعية والتجارية والحرفية ، ومعايير الحكم بالضرر الناتج عنها ، حيث عرفت المدينة الإسلامية تكاثر الحرف والصناعات

---

[64]- المقدمة ص 245 - 246

[65]- مصطفى بن حموش / جوهر التمدن الإسلامي / المرجع السابق ص 184

التي تطورت على مر التاريخ الحضري الإسلامي فكانت بعض الأنشطة محظورة في المناطق أو الأحياء السكنية (كالحدادين والفخارين والطواحين) وذلك لسببين الأول الدخان المنبعث منها ، والثاني هو خطر الحريق ، وهذا ما استدعى وجود قانون يلزم أصحاب هذه الصناعات في المناطق المخصصة لها ، بتوفير كمية من الماء بغرض الاحتياط لإطفاء الحرائق .[66]

كما ظهر تنظيم الأسواق وفق مبادئ الحسبة في الإسلام ، فقد كان المحتسب على الأسواق يجعل لأهل كل صنعة منهم سوقا يختص بهم وتعرف صناعتهم فيه ، فإن ذلك لقاصدهم أرفق ، ولصانعهم أنفق ، إضافة إلى إبعاد الصناعات المحتاجة إلى النار كالحداد والخباز عن سوق العطارين والبزازين (محلات الألبسة) لعدم التجانس وحصول الضرر .

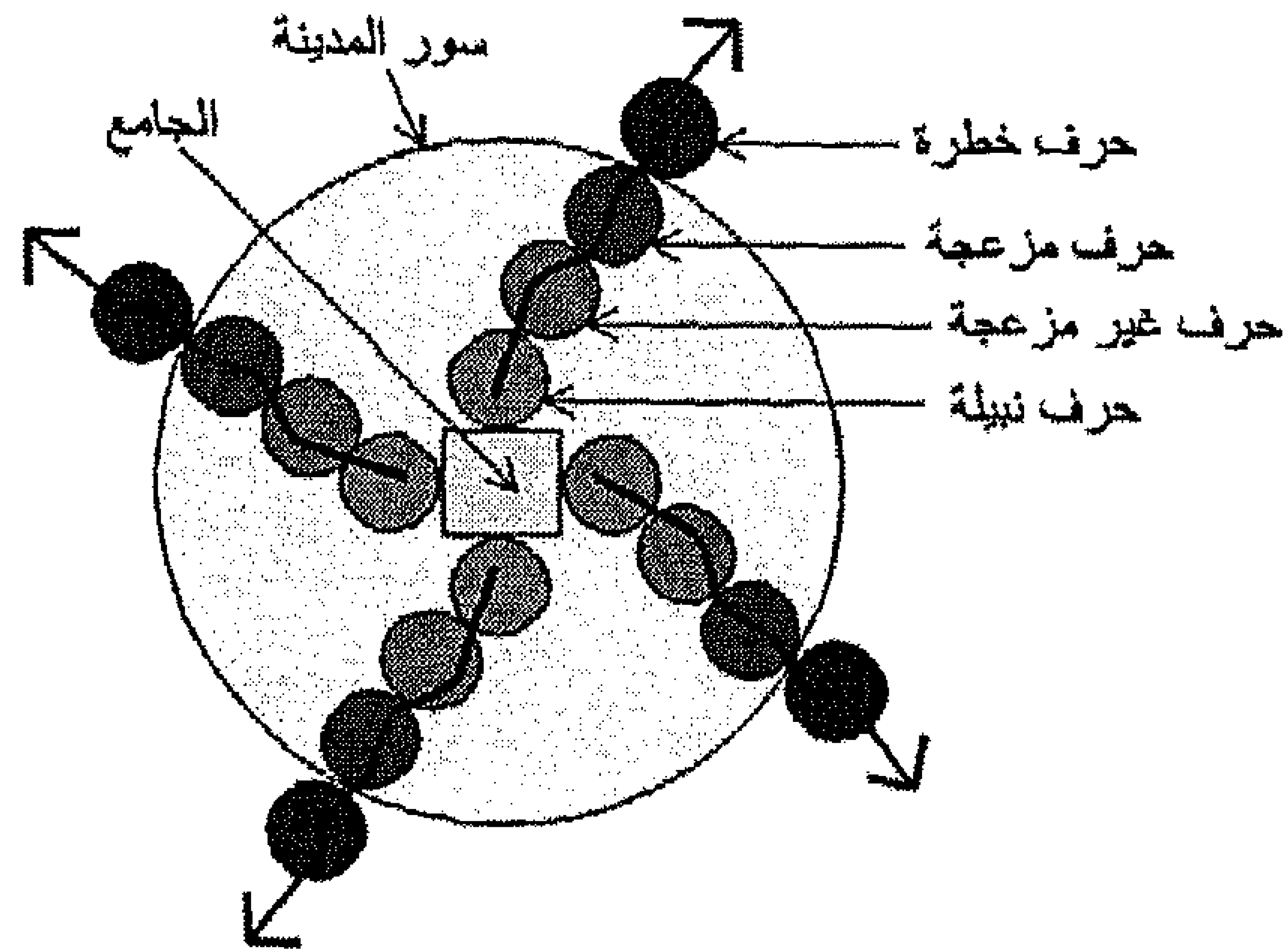
وقد ترجمت تلك المبادئ إلى معايير تخطيطية تحكم التوزيع المكاني للأسواق والحرف ، ومنها :

- تخصيص أماكن الأسواق المرتبطة باحتياجات السكان اليومية بشكل يسهل تأمين وصولهم إليها .
- التجانس بين الصناعات المتشابهة وتجميعها في مكان واحد .
- إبعاد الأنشطة التي يمكن أن تحدث الضرر بسبب أثرها السلبي ، عن الأنشطة الأخرى وعن المناطق السكنية / كالأنشطة التي ينتج عنها الدخان ، الرائحة ، الضوضاء ، التلوث ..
- مراقبة الأسواق من قبل المحتسب الذي يسهر على منع الغش والجهالة والغرر، ويراقب الجودة [67]

---

[66] – مصطفى بن حموش / جوهر التمدن الإسلامي / المرجع السابق ص 177 .

[67] – مصطفى بن حموش / جوهر التمدن الإسلامي / المرجع السابق ص 182 - 183 .



المصدر : د . مصطفى بن حموش / جوهر التمدن الإسلامي / ص 183 ، مع التصرف بالتصميم من الطالب .

ثانيا - معايير تخطيط المناطق (التخطيط التفصيلي) : ومنها على سبيل المثال لا الحصر :

- البعد الاجتماعي في تحديد تخطيط المناطق السكنية :

عرفت المدن الإسلامية الخطة كوحدة ووسيلة لتخطيط المناطق كما اسلفنا ، فكانت المناطق السكنية تخضع لمفهوم التوزيع القبلي ، الذي يؤمن التجانس الاجتماعي وليس الطبقي .

والخطة هي قطعة أرض يحددها الحاكم ويمنحها لكل قبيلة لتقيم فيها ، فكانت المناطق المحيطة بالمنطقة المركزية تقسم إلى خطط أو قطائع ، وكانت الأنهج (الطرق الرئيسية) تفصل فيما بينها .

وكانت مساحات الخطط مرتبطة بحجم القبيلة التي تمنح لها ، وتسمى باسم القبيلة التي تقيم فيها، وكانت القبيلة تقسم خططها بين أفرادها فيأخذ كل منهم قطعة أرض يقيم عليها مسكنه مع عائلته .[68]

كما يمكن الأخذ بعين الاعتبار ما يسمى الآن بالمجاورة السكنية ، عن طريق معنى الجوار كما جاء عن النبي صلى الله عليه وسلم ، الذي اعتبر أن حق الجوار يمتد

[68] - مصطفى بن حموش / جوهر التمدن الإسلامي / المرجع السابق ص 184 .

إلى أربعين دارا من كل جانب ، وذلك في الحديث المروي عن عائشة رضي الله عنها حيث قالت : حق الجوار أربعون دارا من كل جانب وقد ذكره البخاري في الأدب المفرد من قول الحسن البصري فقال: أربعون دارا أمامه، وأربعون خلفه، وأربعون عن يمينه، وأربعون عن يساره .[69]

- **التشريعات المتعلقة بالتدرج الهرمي لشبكة الطرق :**

وهي التشريعات التخطيطية المتعلقة بتحديد عروض الطرق ، حيث جعل رسول الله صلى الله عليه وسلم حدها الأدنى سبعة أذرع ، حيث قال صلى الله عليه وسلم : إذا اختلف الناس في الطريق فحدها سبعة أذرع

وهذا ما اشتهر عن عمر بن الخطاب أيضا في تاريخ بناء الكوفة ، حيث أمرهم بأن تكون المناهج أربعين ذراعا ، ومما يليها ثلاثين ذراعا وما بين ذلك عشرين ، وفي الأزقة سبعة أذرع ليس دون ذلك شيء ، فكانت الشوارع تختلف مستوياتها وتتدرج هرميا باختلاف وظيفتها الحضرية .[70]

وبموجب ذلك تم تصنيف شوارع المدينة الإسلامية إلى ثلاث مستويات :

- الشوارع العامة : التي يكون الحق فيها لعامة المسلمين والانتفاع لفائدة كل المارة ويمنع التصرف فيها بما يضر المارة.
- الشوارع العامة / الخاصة : التي يكون الارتفاق بها من قبل الجماعة أقل وسيطرة القاطنين عليها أكثر.
- الشوارع الخاصة : وهي ملك لساكنيها فقط ومشتركة الانتفاع، حيث يجوز لأي ساكن أن يتصرف فيها بعد موافقة باقي القاطنين .

ولضبط نوعية هذه الشوارع ورفع الضرر عنها، كانت تبنى البوابات على مدخل الشوارع في المدينة الإسلامية ، والغاية منها هو الإعلام بحدود أهل تلك

---

[69] - صطفى بن حموش / جوهر التمدن الإسلامي / المرجع السابق ص 156 .

[70] - مصطفى بن حموش / جوهر التمدن الإسلامي / المرجع السابق ص 180 - 181 .

الشوارع ، ابتغاء الأمن، وسد الذرائع كما جاء في الفقه الإسلامي والمقصود به منع الجائز من المرور .[71]

ثالثا - التشريعات التخطيطية على مستوى قطعة الأرض :

- الارتدادات :

ومن أمثلة التشريعات التخطيطية المتعلقة بمفهوم الارتداد بالبناء ، عدم تجاوز البناء وتعديه على حرم الطريق ، ما جاء في كتاب الإعلان بأحكام البنيان في معرض الكلام فيمن يخرج بنيانه في طريق المسلمين بأنه لا يخلو أن يكون ضارا أو غير ضارا بالناس ، فإن أضر الناس في ممرهم هدم ما بنى ، قلّ أو كثر باتفاق أهل المذهب ، وإذا لم يضر بأحد وكانت السكة واسعة جدا فمنهم من قال يهدم ، ومنهم من قال لا يهدم ، ومنهم من حدد الشارع فقال :إذا كانت السكة أقل من سبعة أذرع هدم الجزء المتعدي من البناء ، وإن كانت السكة أكثر لم يهدم، وكان الأصل في المنع ما روي عن ابن وهب أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: / من اقتطع من طريق المسلمين أو أفنيتهم أو من أرض ليست له شبرا من الأرض طوقه يوم القيامة إلى سبع أرضين.[72]

الفتحات :

انطلقت التشكيلات العمرانية في المدن الإسلامية وفقا لمبادئ رفع الضرر وحقوق الجوار والإحسان واستقبال القبلة ، وغيرها من المبادئ التي حرص عليها المجتمع الإسلامي عموما ، وكانت العلاقة بين الأبنية المتجاورة ليست جامدة ، بل تساهم إلى حد كبير في تحديد سلوك القاطنين بها وما يتطلبه ذلك من ضرورة احترام الآداب العامة .

---

[71] - لحسن تاوشيخت/ أحكام البنيان أو القاعدة الشرعية في العمارة الإسلامية / بحث منشور على موقع الرابطة المحمدية الالكتروني

[72] - أبي عبد الله محمد بن إبراهيم اللخمي – المعروف بابن الرامي / الإعلان بأحكام البنيان / تحقيق ودراسة فريد بن سليمان

وعلى سبيل المثال ، يمكن توضيح ذلك من خلال معرفة الضرر الناتج عن فتح الكوة أو النافذة ومدى تأثير هذه العملية على العلاقة بين الجيران، فقد ورد عن القاضي أبي عبد الله بن الحاج :أنه من احدث طاقة لغرفته يطلع منها على ما في أسطوان دار جاره أو غرفته منع من ذلك ، ومن ذلك أيضا ، منع الرجل من أن يحدث على جاره كوة ينظر منها ما في سقيفة جاره . [73]

رابعا – الحسبة / الرقابة التخطيطية / :

الحسبة لغة : مأخوذة من الاحتساب فيقال : احتسب فلان على فلان أي أنكر عليه قبيح عمله ، أما معناها في اصطلاحا فهي تعني : ابتغاء وجه الله على العمل وطلب الثواب ، وقد تطور استعمال المصطلح بمرور الزمن تطوراً لا ينفصل عن المعنى اللغوي الرئيسي ، فاستعمله البعض بشكل وظيفي إداري ، يقوم على صيانة حقوق المجتمع المدني ومراعاة الآداب العامة فيه ، والسهر على استمرارها ، بموجب الأمر بالمعروف إذا اختفى واستتر والنهي عن المنكر إذا فشا وانتشر . [74]

فمناط الحسبة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وقد فرضها الله تعالى حيث قال جل شأنه :(وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ) [75]

كما جاء في حديث النبي صلى الله عليه وسلم ، المروي عن أبي سعيد الخدري قوله : سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول : (من رأى منكم منكراً فليغيره بيده ، فإن لم يستطع فبلسانه ، فبقلبه ، وذلك أضعف الإيمان) . [76]

وكان في زمن الخلافة الأول ، كل من أبي بكر وعمر رضي الله عنهما يقومان بدور المحتسب بأنفسهما ، ولكن مع توسع رقعة الدولة الإسلامية ، وزيادة أعباء

---

[73] – ابن الرامي / الإعلان بأحكام البنيان / نفس المرجع السابق

[74] – علي كريم العمار / مفهوم الإدارة الحضرية في فلسفة الحضارات القديمة والفكر المعاصر / المرجع السابق

[75] – القرآن الكريم – سورة

[76] – صحيح مسلم – باب بيان كون النهي عن المنكر من الإيمان

الحكم على الخليفة ، صار يعهد لكل من القاضي والمحتسب بمهمة تطبيق القواعد المتعلقة بأمور البناء والعمران ، حيث كان ضمن مسؤوليات القاضي / كما يقول الماوردي / الكف عن التعدي في الطرقات والأفنية وإخراج ما لا يستحق من الأجنحة والأبنية وله أن ينفرد بها وإن لم يحضره خصم وهي من حقوق الله تعالى ، ومن التطبيقات العملية لذلك ، ما كان يفعله قضاة المدينة المنورة من قياس عرض الشارع أمام منزل سيعاد بناؤه ، وكذلك قاضي تونس (ابن الرفيع) حيث كان يقوم بنفسه أو من يفوضه بالسير في شوارع المدينة ومراقبة الحوائط الآيلة للسقوط وهدمها وإن لم يحضره خصم . [77]

وكان القاضي يستعين بأهل الخبرة في الأمور الخاصة بالبناء والعمران ، مقتديا بذلك برسول الله صلى الله عليه وسلم الذي كان أول من طلب مشورة أهل الخبرة بهذا الشأن ، حيث أرسل حذيفة بن اليمان ، وقد كان ذا خبرة في البناء للنظر في خصومة بشأن ملكية حائط مشترك .

وكانت مهام أهل الخبرة تقع في ثلاثة اختصاصات هي :

1. قضايا الضرر والشكوى منه ، فقد كان يطلب منهم إبداء الرأي بشأن وقوع الضرر من عدمه وكيفية إزالته في حالة وقوعه .
2. النزاع حول الملكيات الملكية ، حيث كان يطلب من أهل الخبرة الخوض على الطبيعة لمعاينة موضع النزاع كما في حالات الحوائط المشتركة والتعدي على الملكيات المجاورة أو البروز بالأجنحة والأبنية إلى فضاء الطرق العامة والأزقة ورفع تقرير بذلك إلى القاضي .
3. المعاملات الخاصة بالأوقاف من استبدال وإيجار وإعادة بناء .

أما المحتسب ، فهو موظف متخصص تناط به مهمة تطبيق الحسبة في المدينة ، وترتبط وظيفة المحتسب بمسائل العمران ، حيث كان يتدخل لمنع التعدي على حدود

---

77 - الأنظمة العمرانية - بحث منشور على الموقع الالكتروني لملتقى المهندسين العرب

الجار شريطة تقديم شكوى له وأن لا تكون القضية قد وصلت إلى حد النزاع مما يستوجب دخل القاضي ، ومنها ألا يعلو البناء على المباني الأخرى المجاورة وإلا فإنه يلزم من علا بناؤه أن يستر سطحه أو أن لا يشرف على غيره . . [78]

كما يراقب المحتسب البروزات إلى فضاء الشارع وإزالة الأنقاض ومخلفات البناء من الشوارع والأسواق وضمان عدم وجود ما يضر بالصالح العام أو يعيق الحركة المارة ، وفي مثل هذه الحالات يكون تدخله مباشراً بمبادرة منه ، إضافة إلى ما يتعلق بالبنيان من مراقبة جودة التنفيذ ، وتوفير عوامل الأمان المتعلقة بالصحة العامة والسلامة ، ومراقبة الحيطان المائلة أو الآيلة للسقوط وإجبار أصحابها بإصلاحها أو إعادة بناؤها . [79]

التشريعات العمرانية في زمن العثمانيين :

رافق حركة التمدن الواسعة التي شهدتها الدولة العثمانية تشريع عمراني يتناسب والمتطلبات التفصيلية لإنشاء المدن وإدارتها الحضرية ، حيث خلف العثمانيون ورائهم من الإرث المرتبط بالتشريعات العمرانية والمعمارية ما يوازي في أهميته المآثر المادية والشواهد المعمارية التي مازالت شاهدة على ذلك في شتى البقاع الإسلامية التي حكمها العثمانيون .

فقد نشرت مئات الوثائق المتعلقة بالتشريعات العمرانية والتي يعود أغلبها إلى الأوامر السلطانية العثمانية ، ومنها ما كتبه عصمان نوري عن (الأمور البلدية) 1922 ، كما صنف الأستاذ يراسيموز ستيفان وثائق تعود إلى القرنين السادس والتاسع عشر تشتمل على العديد من المواضيع العمرانية المتداولة في أيامنا هذه .

---

78 - أنظمة العمران / المرجع السابق

79 - مصطفى بن حموش / جوهر التمدن الاسلامي / المرجع السابق ص 163

- مدى ارتباط المخطوطات والوثائق العثمانية بالقضايا التخطيطية المعاصرة :

وعلى الرغم من عدم بلوغ هذه التشريعات إلى حد التقنين وإرسائها ضمن منظومة تشريعية عمرانية رسمية ، على غرار قوانين التخطيط العمراني المعاصرة والتي تعنى بتنظيم المدن والنشاط العمراني الحضري ، إلا أن التدقيق في محتوى المخطوطات العثمانية المرتبطة بهذا المجال يكشف الطريقة العلمية السليمة لمناقشة مسائل النشاط العمراني بمختلف مستوياتها ابتداء من إنشاء المدن وانتهاء بأدق مسائل التخطيط العمراني التفصيلية .

ويمكن للمطلع على هذه المخطوطات والوثائق ، أن يعرف مدى ارتباطها بالقضايا التخطيطية والعمرانية العاصرة ، ومن هذه الوثائق ما كان يحمل العناوين التالية :

1. مميزات المباني : وهي المتعلقة بتحديد الارتفاعات المسموحة للأبنية ، والارتدادات والبروزات ، والأجنحة والمظلات ..
2. أسلوب البناء ومواد البناء والمعايير المستعملة .
3. إجراءات أعمال البناء والمتابعة .
4. تبليط الشوارع والأماكن العامة والأرصفة وتنظيفها .
5. بيع قطع الأراضي لغير المسلمين .
6. مسألة تصنيف الأحياء للمسلمين وغير المسلمين .
7. مسائل المياه : وتشتمل على مسائل توريد مياه الشرب ، ومسائل تصريف المياه المستعملة
8. مسائل الأمن : كتخصيص مناطق سكن للعزاب ، وأمن الأحياء السكنية ، ومنع الهجرة .

إضافة إلى ذلك ، نشرت في السنوات الأخيرة مذكرات لمشاهير المعماريين العثمانيين ، ومنهم المعماري سنان باشا ، الذي نشر له (تذكرة البنيان) و(تحفة المعماران) .[80]

ويمكن القول أن متابعة البحث في التشريعات العمرانية ، ستلقي الضوء على مقومات المدينة الإسلامية في العهد العثماني وآليات نشأة تلك الشواهد والمآثر العمرانية ، إضافة إلى أنه يمكن توظيف نتائج ذلك البحث في إثراء مراجع التشريع العمراني المعاصر على المستوى العالمي ، أو على اقل تقدير على المستوى العربي والإسلامي ، الذي يتميز بهيمنة المنظومات الغربية الموروثة من عهد الاستعمار ، وذلك عن طريق جمع المادة العلمية التي تساعد المشرعين والمخططين في الدول الإسلامية ، في وضع منظومة للتشريعات العمرانية العصرية للمدن العربية والإسلامية ، تستمد روحها من المعطيات الثقافية والتاريخية والاجتماعية لمجتمعاتنا .[81]

المطلب الثالث - الأدلة الشرعية لضوابط العمران في الشريعة الإسلامية (فقه البنيان) :

تعتبر مقاصد الشريعة الإسلامية الخمسة (وهي: حفظ الدين والنفس والعقل والنسل والمال) المحور الرئيسي الذي يدور في فلكه كافة الأحكام الشرعية في أي من مجالات الحياة ، ومنها النشاط العمراني ، حيث شكلت هذه المقاصد أساس الترابط بين الإسلام والعمران في بلاد المسلمين وذلك على الرغم من تنوع الأنماط والأشكال العمرانية باختلاف الحواضر الإسلامية زمانيا ومكانيا، وبما يحقق المتطلبات الرئيسية الثلاثة وهي الضرورية والحاجية والتحسينية .

فالمحافظة على الدين يبدأ من بناء المساجد ، وهذا ما فعله النبي صلى الله عليه وسلم منذ وصوله إلى المدينة المنورة ، حيث بنى المسجد النبوي الشريف ، وحفظ النفس والعقل والنسل والمال ، لابد لها جميعا من وجود البيئة العمرانية السكنية وما يستتبعها من مرافق وخدمات ، من مدارس ومراكز رعاية صحية

ويعتبر توفير المسكن الذي هو مأوى وملجأ الإنسان الحسي في المقام الاول ، أداة للمحافظة على تلك المقاصد ، والله عز وجل يقول :("وَاللّهُ جَعَلَ لَكُم من

---

[80] – مصطفى بن حموش / جوهر التمدن الإسلامي / المرجع السابق ص 157 – 160 .

[81] – مصطفى بن حموش / جوهر التمدن الإسلامي / المرجع السابق ص 160 و 168 .

بُيُوتِكُمْ سَكَناً وَجَعَلَ لَكُم مِّن جُلُودِ الأَنْعَامِ بُيُوتاً تَسْتَخِفُّونَهَا يَوْمَ ظَعْنِكُمْ وَيَوْمَ إِقَامَتِكُمْ وَمِنْ أَصْوَافِهَا وَأَوْبَارِهَا وَأَشْعَارِهَا أَثَاثاً وَمَتَاعاً إِلَى حِينٍ").[82]

فذكر الله تعالى أولاً البيوت لأنها الأصل، وهي للإقامة الطويلة، وجعلها سكنا ، أي أن الإنسان يستريح فيها من التعب والحركة ، وينعزل فيها عن غيره وعما يقلقه فيحصل على الهدوء والراحة .

وقد اعتمد فقهاء المسلمين في تناولهم لأحكام البنيان على النصوص القرآنية والأحاديث النبوية الشريفة إضافة إلى كتب الفقه ، ومن ذلك قول الله عز وجل: "خذ العفو وأمر بالعرف وأعرض عن الجاهلين". الآية 199 من سورة الأعراف ، وعلى الحديث النبوي الشريف الذي رواه الإمام أحمد وابن ماجة : "لا ضرر ولا ضرار".

حيث يفسر الفقهاء العرف بأنه مجموعة القواعد والسلوكيات التي دأب الناس على اتباعها ولم يعارضها أحد طالما كانت متوافقة مع ما جاء في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة .

وترتب عن مبدأي "الأخذ بالعرف" و "لا ضرر ولا ضرار" في تقرير أحكام البناء، ظهور مبدأ أخر يدعى "حيازة الضرر" الذي يعني : أن من سبق في البناء يحوز العديد من المزايا أهمها حيازة الضرر وتملك الأرض ، التي يجب على كل من يأتي من بعده من الجيران أن يحترموها وأن يأخذوها بعين الاعتبار عند قيامهم ببناء بيوتهم .[83]

ونتيجة لتطور الدول الإسلامية وتوسع المدن، ظهر ما يمكن تسميته بفقه البنيان. الذي تم بموجبه تحديد وتنظيم العلاقات بين الناس والسيطرة على البناء وحل المشاكل التي قد تنجم بين الناس .

وفقه البنيان هو مجموعة القواعد الفقهية التي تراكمت بمرور الزمن نتيجة للمسائل الفقهية المتولدة من حركة العمران في المجتمع وظهور ، والتي أجاب عنها

[82] – القرآن الكريم – سورة النحل / الآية 80

[83] – حسين تاوشيخت/ أحكام البنيان أو القاعدة الشرعية في العمارة الإسلامية/ المرجع السابق

الفقهاء فكانت تلك القواعد بمثابة المرجع للسلطة والمجتمع والجهات المختصة من مهندسين ومخططين يحتكمون إليها عند اللزوم .

ومن خلال فقه البنيان تم تحديد وتنظيم العلاقات بين الناس ، وضبط عملية العمران وحل المشاكل التي قد تنجم بين الناس .

ومن أهم كتب الفقه التي اهتمت بأحكام البناء كتاب "الإعلان بأحكام البنيان" لابن الرامي المتوفى سنة 734 هـ ، وأول من سجل قواعد فقه العمارة من الفقهاء ابن عبد الحكم الفقيه المصري المتوفى سنة 214 هـ/ 829 م في كتابه « كتاب البنيان » .

وقسم الفقهاء أحكام البناء إلى أربعة أقسام رئيسية هي :

1. البناء الواجب : مثل بناء المساجد ، والحصون .
2. البناء المندوب : كبناء المآذن والتي تندب للأذان ، وبناء الأسواق ، حيث يحتاج الناس للسلع ، ولكي لا يتكلفوا عناء البحث عنها، فندب الشرع لذلك بناء الأسواق لكي يستقر بها أصحاب السلع، ويسهل للناس شراؤها منهم .
3. البناء المباح : مثل بناء المساكن التي تبنى بهدف الاستغلال، فمن المعروف ان الشريعة جاءت لحفظ المقاصد الخمس: الدين، النفس، المال، العرض والنسل، والله جعل أسباباً مادية يقوم بها البشر، كي يحققوا تلك المقاصد، ومن هذه الأسباب بناء المساكن والدور ليحفظ فيها الناس أنفسهم وأموالهم وأعراضهم، وتقوم فيها الأسر.
4. البناء المحظور: كبناء دور السكر ودور البغاء والبناء على المقابر وفي أرض الغير. [84]

[84] – خالد عزب / هندسة العمارة الإسلامية وجمالياتها – الرؤى التاريخية والمعاصرة / بحث منشور على موقع عمران نت الالكتروني

ويمكن استعراض المحاور الرئيسية التي تعرض لها الفقه الإسلامي ، والتي ارتبطت بالتشريعات العمرانية بمفهومها المعاصر ، وذلك بهدف محاولة إرساء منهجية جديدة لتحليل وقراءة مورفلوجية المدن الإسلامية من خلال النصوص الشرعية .

1. مسائل قسمة العقارات (معايير تقسيم الأراضي الفضاء)
2. حقوق الجوار والاشتراك (معايير تخطيط المجاورات السكنية)
3. الأراضي والمياه وحقوق المرور وصرف المياه والمسيل (المرافق العامة والبنية التحتية)
4. الحسبة والمراقبة الحضرية (الرقابة التخطيطية)
5. أحكام الأوقاف
6. العقود
7. المنازعات (الدعاوى التخطيطية)

ونستنتج مما سبق ، أن مقاصد الشريعة وأحكام الفقه الإسلامي ، قد أوجدا مصدرا غير ناضب للعمران البشري ، حيث اهتم الإسلام بالبيئة الحضرية والأرض ، وأوصى بالعناية الصحية والرعاية الاجتماعية ، وحض على التنمية الاقتصادية ، وهي في مجملها مدخلات النشاط العمراني البشري

كما نستنتج أيضا ، أنه على الرغم من وجود التشريعات والأنظمة التخطيطية والبنائية الكثيرة المشكلة لفقه العمران في الشريعة الإسلامية الغراء ، إلا أن تطبيق تلك التشريعات كان تلاقائيا وطواعيا من قبل السكان ، وذلك لارتباطها بالقيم الدينية والأخلاقية وانضباطها برباط المصلحة المجتمعية ، فكانت في الأساس ضميرية تنطلق من الوازع الديني ، ثم تحولت بفعل الزمن إلى أعراف يتداولها الناس .

ولذلك كانت السلطة العامة تحدد للسكان ما يمنع عليهم فعله لتحقيق المصلحة العامة ، وتترك لهم الحرية في الباقي ، ولا تتدخل السلطة العامة إلا في حالات النزاعات او التجاوزات التي تمس الحقوق العامة في المجتمع . 85

ومن الجدير بالذكر ، الإشارة إلى ما هو معروف لدى الكثيرين ، من أن القضاء قد تعطل في عهد أبي بكر وعمر بن الخطاب ، وذلك لسواد العدل وندرة المنازعات .

(ويتبين لنا مما سبق أن (فقه العمران) في الشريعة الإسلامية ، يعتبر من أهم فروع الفقه الذي يحتاجه المجتمع في حركة نموه واطراد حاجاته العمرانية، كما هو الحال بالنسبة إلى الفقه المصرفي والطبي والسياسي وغيرها .

كما يمكن القول بأن الحاجة ماسة إلى فقهٍ عمراني يؤصل بواعث العمل نحو التحضر المدني ، ويرسخ مفاهيمه الإسلامية ، ويقرر تفرد الأمة بمنهج حضاري يجنب العالم العربي والإسلامي إفرازات وسلبيات المدنية الراهنة التي تستند إلى المناهج والمعايير الغربية المستوردة ، وعولمتها التي اجتاحت العالم بأسره .

ويشير البعض إلى ذلك على أنه محاولة لتأصيل (فقه العمران) ، ليكون منارة أمام أهل العلم والبحث ، لمزيد من الجمع والتأصيل للأحكام الفقهية المؤسسة لفعل حضاري رشيد ، يُعنى بعمارة الدنيا ، خلال مروره بها إلى دار الآخرة . 86

المبحث الثالث : مفهوم التشريعات التخطيطية ، واهمية الجانب القانوني في التخطيط العمراني

ويتناول هذا المبحث مفهوم التشريعات في وقتنا الحاضر ، ونبين فيه أهمية الجانب القانوني والتشريعي في التخطيط الحضري والنهوض بعملية التخطيط العمراني .

---

85 – مصطفى بن حموش / جوهر التمدن الإسلامي / المرجع السابق ص

86 – مسفر بن علي القحطاني / المدخل إلى فقه العمران – بحث منشور على موقع الإسلام اليوم

المطلب الأول - مفهوم التشريعات التخطيطية في العصر الحديث :

مع بداية الثورة الصناعية والنمو السريع للمدن والهجرة المستمرة من أهل الريف إليها، انتشرت الأحياء المختلفة وتداخلت استعمالات الأراضي ، وبدأت آثار التكدس الحضري العشوائي بالظهور ، مما دفع حكومات الدول الصناعية الكبرى كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، بالتدخل عن طريق سن القوانين والتشريعات التي تحد من استعمال الأفراد لملكياتهم الخاصة ، وتتحكم باستعمالات الأراضي الحضرية والمباني التي تقام عليها ، وتحديد خطوط محرمات الطرق والشوارع ، والاشتراطات الخاصة بالأراضي الفضاء وتقسيمها ، وصدرت أيضا التشريعات التي تمنح المجالس المحلية سلطة تخطيط المدن وتجديد أحيائها ، وسلطة فرض الرسوم البلدية على العقارات والمنشآت ، في مقابل الخدمات التي يقدمها مجلس المدينة .[87]

ويعتبر البعض أن التشريعات العمرانية هي التشريعات التي تتحكم باستعمالات الأراضي عن طريق التنظيم والتحكم بعناصر عمرانية معينة ، مثل نوعية المباني ، والكثافة السكانية .

كما تنظم قوانين التخطيط العمراني القواعد الخاصة في تقسيم الأراضي ضمن المناطق الحضرية في المدينة وفي المناطق الريفية أيضا .

وكانت المدن الألمانية والسويدية من أوائل المدن التي طبقت التشريعات العمرانية في أواخر القرن التاسع عشر ، لمعالجة مشاكل التكدس الحضري والأبنية العالية .[88]

وتعتبر التشريعات المنظمة للعمران ، أو التشريعات التخطيطية في عصرنا الحديث إحدى أدوات التخطيط العمراني (الحضري والريفي) الهامة ، وعنصرا رئيسيا في مدخلات التنمية الحضرية المستدامة وضبط علاقات الأطراف المرتبطة بها .

---

[87] - أحمد خالد علام / التشريعات المنظمة للعمران - ص 19- 20

[88] - Encyclopedia Britannica, 2008. Encyclopedia Britannica Online.

ولبيان المفهوم الصحيح للتشريعات العمرانية ، يجب النظر إليها من عدة جوانب متكاملة ومتقاطعة فيما بينها بما يمكّن بالنتيجة من الوقوف على حقيقتها ومفهومها الأمثل .

أولا – المعنى القانوني للتشريعات العمرانية :

تعتبر التشريعات العمرانية من الناحية القانونية : هي مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة المختصة (وهي السلطة التشريعية) التي تحكم وتضبط عملية التخطيط العمراني بكافة مستوياته القومية والإقليمية والمحلية ، وجميع مدخلاته الأساسية والفرعية ، وتحدد شكل العلاقات بين الأطراف المرتبطة بالتخطيط العمراني، وتحدد الإجراءات والمتطلبات التنظيمية والإدارية اللازمة لتحقيق أغراض التخطيط العمراني . وتتضمن التشريعات العمرانية من الناحية القانونية المحاور الرئيسية التالية :

1. تبني السياسات والخطط والبرامج التخطيطية الاستراتيجية ، التي تضعها السلطة السياسية كمنطلق وموجه أساسي لعملية التخطيط العمراني على المستوى القومي ، حيث تعكس التشريعات العمرانية رؤية السلطة السياسية المستهدفة، لتحقيق أغراضها التنموية ، فتكون بمثابة الضابط والموجه ، لخطط وبرامج التخطيط الحضري ، ووسيلة الرقابة التنفيذية فيما بعد .
2. تحديد الجهات أو السلطات المختصة والمسؤولة عن عملية التخطيط العمراني ، مع تحديد نطاق سلطات وصلاحيات الجهات المركزية والمحلية على السواء، وبما يحقق التوازن اللازم لإدارة عمليات التخطيط العمراني بشكلها الأمثل .
3. وضع مجموعة القواعد القانونية الموضوعية (العامة المجردة) ، والتي تعد تقنينا لمجمل المعايير والضوابط التخطيطية والأنظمة العمرانية العلمية والمنهجية ، الواجب الالتزام بها ، في تخطيط المناطق الحضرية والريفية، والتي تنظم وتتحكم في التخطيط العمراني ، وتحكم تصرفات الأفراد والجماعات فى مجال

العمران ، لتحقيق الأهداف التى تنشدها مشروعات التخطيط والتنمية العمرانية

4. القواعد القانونية التي تحدد طبيعة العلاقات والأدوار بين كافة الأطراف المرتبطة بعملية التخطيط العمراني ، وذلك فيما بين السلطة العامة المختصة من جهة ، وبين الجهات الأخرى من هيئات ومؤسسات وأفراد من جهة أخرى .

5. مجموعة القواعد الشكلية أو ما يمكن تسميته قانون الإجراءات التخطيطية اللازمة لكل عملية من عمليات التخطيط العمراني ، التي يتم بموجبها رسم الطريق أمام العملاء لإتمام طلباتهم التخطيطية وكيفية متابعتها بما يحقق اغراضهم وأهدافهم بكل وضوح وشفافية ويسر ، مع تحديد طرق المراجعة والطعن في القرارات التخطيطية الصادرة عن سلطات التخطيط العمراني .

6. القواعد القانونية التي تحكم عمليات استملاك الأراضي ، أو ما يسمى لدى البعض وضع اليد من قبل السلطة العامة ، أو نزع الملكية للمنفعة أو المصلحة العامة ، وتحقيق أهداف وأغراض التخطيط العمراني والمشاريع التنموية ، وطرق التعويض عنها .

7. القواعد المنظمة لأعمال الرقابة التخطيطية وإجراءاتها ، وتحديد صلاحيات ومسؤوليات مأموري أو مفتشي الضبط القضائي .

8. مجموعة النصوص المتعلقة بالمخالفات التخطيطية ، والعقوبات المترتبة على تلك المخالفات ، سواء ارتبطت المخالفة بالقواعد الموضوعية أو الشكلية السالف ذكرها ، أو التعدي على ملكيات الآخرين .

ثانيا - المفهوم التخطيطي للتشريعات العمرانية :

يختلف مفهوم التشريعات العمرانية من الناحية التخطيطية عن المعنى القانوني لهذه التشريعات ، على الرغم من أنها توضع من أجل تحقق نفس الأغراض ، وذلك وفقا لما يلي :

1. هي مجموعة الأسس والقواعد الواجب مراعاتها عند وضع خطط وبرامج التخطيط العمراني والتي تشمل كافة الأبعاد التخطيطية ، العمرانية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية .. الخ .
2. التشريعات العمرانية هي مجموعة الضوابط والمعايير التخطيطية والأنظمة العمرانية التخطيطية والبنائية الواجب الالتزام بها ، لتنفيذ مشاريع التخطيط العمراني ، على كافة مستوياته ، الإستراتيجية وعلى مستوى المخططات الهيكلية والتفصيلية ، بدءا من اختيار مواقع المدن أو المستوطنات الجديدة ، وتصنيف استعمالات الأراضي للمناطق التخطيطية ، ومعايير وضوابط التخطيط التفصيلي ، وصولا إلى المحددات البنائية على كل قطعة الأرض وعلاقتها بما حولها من الأراضي .
3. هي مجموعة القواعد التخطيطية العلمية التي يرجع إليها المخططون عند تنفيذ الدراسات والمخططات العمرانية الشاملة والتفصيلية ، التي يتم بموجبها توفير شبكات الطرق والمرافق والخدمات العامة وتأمين كافة عناصر الأثاث الحضري للمناطق التخطيطية، ومراعاة الاعتبارات السكانية والبيئية ، والسلامة العامة ، وضمان إقامة المباني فيها وفق الاشتراطات والمعايير التى تكفل وجود بيئة حضرية مستديمة ، تراعى فيها المستلزمات الصحية والجمالية العامة .... الخ

المطلب الثاني - أسس ومقومات تشريعات التخطيط العمراني :

إن الهدف الأساسي من وضع منظومة للتشريعات العمرانية ، هو إيجاد أدوات في متناول السلطة العامة المختصة تمتلك بموجبها، القدرة الفعالة في تخطيط وتوجيه عمليات التنمية العمرانية ، وما يتعلق بها من تنمية اجتماعية واقتصادية والحفاظ على الموارد الطبيعية ، مع التركيز على تحسين كفاءة البيئة العمرانية في إمارة دبي . وذلك بموجب ما تتميز به القوانين أو التشريعات العمرانية من تأثير على الأفراد والمجتمعات، بالإضافة إلى تطوير البرامج والخطط التنموية المؤدية إلى إحداث التغير

والتطور في البيئة العمرانية والعلاقات التكاملية بينها وبين الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية في إمارة دبي .

ولا بد لتحقيق ذلك من ان تتوفر في التشريعات العمرانية الأسس والمقومات التي تمكنها من القيام بهذا الدور الفعال ، ومن اهم هذه المقومات مايلي:

أولا - المرجعية العلمية : الاستناد إلى المرجعيات والمنهجيات العلمية الخاصة بالتخطيط الحضري والتنمية العمرانية لتكون بذلك عملية تقنين لتلك المرجعيات والمنهجيات العلمية ،وصياغتها على شكل مواد قانونية تهدف إلى تنظيم عملية التخطيط الحضري وإجراءات وأساليب التنمية العمرانية وإدارتها بالشكل الأمثل .

ثانيا- الشمولية : ويقصد بها شمولية التشريعات التخطيطية لتغطي كافة مستويات العمل التخطيطي (التخطيط الاستراتيجي والشامل ، والتخطيط التفصيلي، والمحددات التخطيطية والبنائية على مستوى قطعة الأرض) ، إضافة إلى تنظيمها لمجمل المهام والإجراءات التي تقوم بها الإدارة التخطيطية ، من أجل تلبية أغراض عملية التخطيط العمراني بشكل متكامل .

ثالثا - المرونة : ويقصد بمعيار المرونة بالنسبة للقواعد القانونية ، أن تكون النصوص القانونية ذات مرونة في التطبيق تتناسب مع حجم السلطات التقديرية الممنوحة للإدارة التخطيطية في القيام بمهامها ، بحيث تكون تلك القواعد ثابتة وقوية من ناحية الضبط والتوجيه ، ومرنة في التطبيق من خلال منح الصلاحيات والسلطات التقديرية للإدارة المختصة ، وعدم تقييدها بشكل كامل ومطلق .

رابعا - الملائمة والمواكبة : وهي أن تكون تشريعات التخطيط العمراني متوافقة ومتلائمة مع كافة التطورات والمستجدات الزمانية والمكانية ، عن طريق المراجعة الدائمة والإصدارات المعدلة والمحدثة ، وأن تتناسب مع الأساليب والتكنولوجيات المرتبطة بوسائل وأدوات إدارة التنمية العمرانية الحديثة .

خامسا – الوضوح والشفافية : يجب أن تتسم نصوص التشريعات التخطيطية بالوضوح ولا يكتنفها أي غموض يمكن أن يعطل سبب وجودها ، وأن تكون خطوات وإجراءات تطبيقها على درجة عالية من الشفافية وفي سبيل تحقيق ذلك يجب أن تكون معلنة للجمهور عن طريق وسائل الإعلان المناسبة .

(ويحتم مبدا الشفافية على الجهة المختصة بسلطة التخطيط العمراني ان تلتزم بإجراءات واضحة ومحددة من ناحية الشكل والمدة اللازمة للبت في القضايا التخطيطية المعروضة أمامها ، وعدم التراخي في دراستها والرد عليها ، وفي حال حدوث ذلك ، يجب ان يكون هناك نظام محاسبة واضح ومحدد ،

سادسا – وجود طرق للمراجعة والطعن : إن مبدأ الشفافية ونظام المحاسبة السالف الذكر ، يتطلب تحديد طرق للمراجعة والطعن في قرارت سلطات التخطيط العمراني ، وذلك لتحقيق العدالة وإعمال مبدأ المراجعة الإدارية والقضائية على أعمال سلطات التخطيط العمراني .

المطلب الثالث - أهمية الجانب القانوني في التخطيط العمراني :

تتجلى أهمية القوانين والتشريعات التخطيطية في تنظيم وتلبية احتياجات المجتمع والأفراد معا ، وذلك بما تحققه من عوامل المنفعة العامة والخاصة ، وفق إطار من التوازن بين احتياجات الأفراد والمجتمع المادية والمعنوية ، فهي بمثابة حجر الزاوية لتحقيق بيئة عمرانية مستدامة للمجتمع .

لذلك تعتبر القوانين المنظمة للعمران من الأدوات الأساسية اللازمة لتوفير التجمعات العمرانية التي تلبي احتياجات ومتطلبات أفراد المجتمع ، لكونها تضبط وتنظم أعمال المباني وحق الجوار والصحة العامة والأمن والراحة والسلامة ...الخ .[89]

---

[89] – أحمد هلال محمد (دكتور) / التشريعات العمرانية وتأثيرها في تكوين بيئة العمارة المصرية / أستاذ التصميم المعماري المساعد – قسم العمارة – كلية الهندسة– جامعة أسيوط– مصر

إن إدارة شؤون الدولة أو النهوض بأي مهمة من المهام المكلفة بالقيام بها، لابد أن يكون له من الإطار أو الشكل القانوني ، الذي يمثل المرجعية والأساس التنظيمي فيها ، والذي يحكم وينظم العلاقة فيما بين الأطراف والجهات ذات العلاقة ، على اختلاف مسؤولياتها ومستوياتها ، لإدارة وتنفيذ تلك المهام على عمومها وشمولها بالشكل الأمثل .

وتعتبر قوانين التخطيط العمراني بمثابة الموجه والضابط لعناصر التنمية العمرانية ، التخطيطية والبنائية ، من حيث نوع استعمال الأرض ، والمناطق التي يمنع فيها استخدامات معينة للأرض ، ومحرمات الطرق والمرافق ، وارتفاعات الأبنية وارتداداتها ، وواجهات المباني ونوعية المواد المستخدمة فيها ... الخ [90]

من هذا المنطلق وعلى اعتبار أن إدارة وتنفيذ عملية التخطيط الحضري في أي بلد من البلدان هي إحدى المهام الرئيسية المكلفة الدولة بالقيام بها ، فإنه لابد لها من الإطار القانوني الذي ينظمها ، ويحكم العلاقة فيما بين أطرافها ، وتتجلى أهمية الإطار القانوني في عملية التخطيط العمراني عموما بالنقاط الرئيسية التالية:

أولا - تحديد الجهات المناط بها عملية التخطيط الحضري وبيان مسؤولياتها وصلاحياتها في إدارة العملية التخطيطية ، والدور الذي تقوم به كل من هذه الجهات ، وتنظيم العلاقة وتحديد آليات التنسيق فيما بينهم الأمر الذي يترتب عليه عدم تداخل الصلاحيات أو تضارب الأدوار ، وبذلك يمكن معالجة موضوع ازدواجية أو تعددية السلطات التي تمارس المهام التخطيطية .

وتعتبر مسألة ازدواجية أو تعدد الجهات التي تمارس مهام التخطيط العمراني ، من القضايا الرئيسية المؤثرة على إعداد أو تنفيذ خطط برامج التخطيط الحضري ، خاصة في إمارة دبي حيث تتولى بلدية دبي (إلى جانب عدد من الجهات الأخرى المختصة) القيام بمهام التخطيط الحضري ، وهي من المسائل التي يحاول هذا الكتاب تسليط الضوء عليها ومحاولة اقتراح الحلول المناسبة لمعالجتها .

90 - حيدر كمونة / التراث الحضاري العربي والمدينة المعاصرة

وفي بعض الدول (مثل مصر وسوريا والمملكة المتحدة وغيرها) تتولى المجالس البلدية أو الإدارات الهندسية بمجالس المدن والقرى تطبيق تلك التشريعات لتحقيق الأهداف التى تنشدها مشروعات التنمية الحضرية المستدامة للمدن والقرى وضمان إقامتها مستوفاة للشروط العمرانية المطلوبة .

ثانيا – تقنين الإجراءات والمتطلبات اللازمة للقيام بمهام التخطيط العمراني ، والمراحل التي تمر بها كل عملية من عملياته ، وما تتطلبه من معاملات ووثائق ودراسات وأية ملحقات أخرى ذات صلة ، الأمر الذي يؤدي إلى تكريس مبدأ الوضوح والشفافية ، وعدم غموض تلك الإجراءات والمتطلبات .

ثالثا – كما يترتب على عملية التقنين ، اكتساب صفة الشرعية لمراحل وإجراءات التخطيط العمراني ونطاق تطبيقه والإجراءات التي تتخذها أجهزة التخطيط العمراني ضمن مراحل وعمليات التخطيط .

رابعا – تنظيم وتحديد العلاقة فيما بين السلطة العامة المسؤولة عن التخطيط العمراني ، والأطراف الأخرى ذات الصلة من مطورين عقاريين وملاك واستشاريين وأصحاب المصالح من الجمهور .. الخ .

خامسا – تحقيق العدالة التخطيطية : إن إتباع سلطات التخطيط الحضري لإجراءات محددة مرتكزة على نصوص وتشريعات تخطيطية موحدة ، يؤدي إلى تحقيق نوع من العدالة التخطيطية في المجتمع ، حيث تكون قرارات سلطات التخطيط العمراني واحدة ، فيما يتعلق بالقضايا التخطيطية المتشابهة .

سادسا – إن الالتزام بتطبيق تشريعات تخطيطية موحدة ، يؤدي من ناحية أخرى إلى استقرار وضبط النظام الحضري على المستوى القطاعي ، ويحقق الانسجام والتوازن في الأنماط العمرانية على مستوى المناطق أو الأحياء .

سابعا – إن وجود قوانين وتشريعات التخطيط العمراني ، ضروري جدا لممارسة عملية المراجعة والطعن في القرارات التخطيطية ، حيث يشكل الأساس القانوني للجهات المختصة بمراجعة قرارات سلطات التخطيط العمراني ، للنظر فيما

إذا كانت قرارات سلطات التخطيط قانونية أم لا ، وذلك في حالة النزاعات وطلب المراجعة من أصحاب العلاقة .

ولا يختلف الأمر ، سواء كانت المراجعة عن طريق الجهات القانونية داخل الهيئة المناط بها عملية التخطيط العمراني ، أو في حالة اللجوء إلى القضاء ، فتكون تلك النصوص مرجعا قانونيا للسلطات القضائية المختصة بالفصل في المنازعات والدعاوى المتعلقة بالقضايا التخطيطية بين الإدارة التخطيطية والجمهور أو الاستشاريين او أي من الأطراف ذات الصلة .

ثامنا – اكتساب الجهاز الفني القائم باعباء ومسؤوليات التخطيط نوعا من الحصانة الإدارية ، ذلك أن السلطة التنفيذية المختصة بالتخطيط العمراني ، هي شخصية معنوية عامة ، تقوم بوظيفتها الإدارية وتباشرها بواسطة جهازها الفني ، وما يقوم به هؤلاء من ممارسات أو تصرفات قانونية ومادية ، وما يترتب عليها من حقوق والتزامات ، تنصرف آثارها إلى ذلك الشخص المعنوي ، ولا يكونون مسؤولين تجاه الأطراف الأخرى بصفتهم الشخصية ، ومن هنا يجب وضع الإطار القانون والشرعي لعملهم ، الذي يمنحهم تلك الصلاحيات خاصة وأن من هذه الصلاحيات ما يمس حقوق وحريات الأفراد المكتسبة تجاه ملكياتهم من الأراضي .

تاسعا – إن قوانين التخطيط العمراني هي الأداة القانونية التي تحدد بالنتيجة الطابع العمراني للمدينة ، وذلك لما لهذه القوانين من أثر مباشر في تشكيل وتغيير البيئة المبنية للمدينة المعاصرة ، وفقا لمستلزمات الصحة العامة والأمن والراحة للسكان ، بالإضافة إلى تحقيق جمال وتنسيق المدن والقرى ، وبالتالي فإن غياب أو ضعف هذه القوانين يعني وجود مجتمعات حضرية غير صحية ، وذات كفاءة متدنية وظيفياً وعمرانياً وجماليا .

المبحث الثالث - الرواد في قوانين التخطيط الحضري في العصر الحديث

المطلب الأول - قوانين التخطيط العمراني الإقليمية والعربية :

أولا - الأنظمة العمرانية في المملكة العربية السعودية :

أهم الأنظمة الصادرة لضبط النمو العمراني في مدن المملكة العربية السعودية هي :

1. نظام أمانة العاصمة والبلديات (1357هـ) الذي وضع النظام التشكيلي الإداري للبلدية ومهامها ، وواجبات ومسئوليات إدارتها وأقسامها المختلفة ، كما خول النظام للبلدية صلاحية أولية لوضع الأنظمة العمرانية و نظم تحديد المناطق ، وهو ما كان سائدا في جميع المناطق باستثناء المناطق المشمولة بالنظام العام للطرق والمباني .
2. نظام الطرق والمباني : الصادر عام 1360 هـ/ 1941م ، الذي يحدد سلطات تخطيط المدن في ذلك الوقت ، والذي برز نتيجة للحاجة و للضغوط في مجال التنمية العمرانية خاصة في مكة المكرمة ، العاصمة الدينية والإدارية في الخمسينيات والستينيات من القرن الهجري السابق ، ويتناول النظام بشكل رئسي ثلاثة موضوعات هي :الإجراءات التخطيطية ، أنظمة البناء ، والنظم العمرانية وحق المرور .
3. نظام البلديات والقرى (1397هـ) والذي ألغى نظام أمانة العاصمة والبلديات، وحل محله ، ليحكم نظام البلديات باعتبار أنها السلطات المحلية المختصة بالشئون البلدية والقروية ، و يحدد اختصاصاتها و مسئولياتها ، كما ينظم العلاقة بين المجلس البلدي ووزير الشئون البلدية والقروية بالنص على القرارات التي تستلزم تصديق الوزير عليها.[91]

---

[91] - الأنظمة العمرانية - بحث منشور على الموقع الالكتروني لملتقى المهندسين العرب .

ثانيا – قوانين التخطيط العمراني في جمهورية مصر العربية :

مرت المدن المصرية بمراحل تاريخية تفتقد فيها إلى التخطيط الشامل الذي ينظم عملية النمو فيها لغياب القاعدة التشريعية الواضحة ، فكانت تتحكم فى عملية التنمية الحضرية فيها وتوجيهها خطط مرفقيه أو زمنية محدودة وغير متكاملة ، مما نتج عنه امتداد العمران وفقا لرؤية المستثمرين من تجار الأراضى والعقارات ، فتداخلت الاستعمالات وتغلغلت الصناعات داخل المساكن واختلطت الأنشطة المختلفة ببعضها ، وهبطت القيم الاجتماعية والمستويات الإنسانية للبيئة العمرانية .

وأدت هذه المشاكل إلى وجود بعض التشريعات اللازمة لتنظيم العمران ، ومن أهمها التشريعات المتعلقة باشتراطات المناطق ، واشتراطات تقسيم الأراضى ، وتشريعات المبانى والإسكان والصحة العامة والوقاية من الحريق والضوابط الخاصة بمنح التراخيص للمشروعات ،ويوجد حاليا أنواعا متعددة من التشريعات القائمة بمصر تغطي العديد من المجالات المرتبطة بالتخطيط العمراني ، وهي كالآتى :

1. تشريعات التخطيط العمرانى : تهدف إلى تحسين البيئة الفيزيائية وجعلها بيئة صحية ومفيدة وجميلة تؤدى وظيفتها بكفاءة عالية ، وذلك عن طريق إعداد خطط وبرامج التنمية الحضرية المستدامة على مستوى الجمهورية .
2. تشريعات إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة : التي تنظم عمل الجهة المسئولة عن تخطيط وإقامة وإدارة المجتمعات الجديدة قبل نقل تبعية هذه المجتمعات إلى وحدات الإدارة المحلية .
3. تشريعات الأراضى الحكومية والصحراوية : التي تضع الضوابط التى تحكم التصرف فى هذه الأراضى مثل تأجيرها أو بيعها، وتحديد السلطات ذات الصلاحية بالتصرف فى هذه الأراضى أو استغلالها وإداراتها .
4. تشريعات الحفاظ على الأراضى الزراعية : وتهدف إلى حماية مساحة رقعة الأراضى الزراعية من النمو العمرانى والعشوائى عليها، وحظر تجريف الأرض الزراعية وتحويلها إلى أراضي بور غير مزروعة .

5. تشريعات تنظيم أعمال البناء : الخاصة بالإشراف على أعمال البناء ، وتتضمن الأسس والمعايير اللازمة لتوفير مقتضيات الأمن والأمان والصحة العامة والراحة للسكان ، بالإضافة إلى كونها أداة لتنفيذ المخططات العامة والتفصيلية ولوائح تقسيم الأراضى والتحكم فى الكثافات السكانية البنائية .

6. تشريعات حماية الآثار : وتهدف إلى التحديد العلمى الدقيق للأثر ، وضمانات حماية الآثار واعتبارها من الأملاك العامة ، وحظر الاتجار فيها ، ووضع القيود على التنقيب والحفر والبحث عن الآثار .

7. تشريعات إنشاء وإدارة المحال الصناعية والتجارية والمحال العامة والملاهى : تستهدف وقاية المدينة أو القرية من الآثار الضارة نتيجة تشغيل هذه المحال .

8. تشريعات إشغال الطرق العامة : والغرض منها الحفاظ على أداء الطرق والميادين العامة لوظيفتها الأساسية فى تحقيق الانسياب المروري بين المناطق والمنشآت المختلفة بسهولة ويسر وسرعة .

9. تشريعات تنظيم الإعلانات : تنظيم استعمال الطرق والميادين العامة ووسائل النقل العام فى الإعلان عن السلع والخدمات لمنع الإخلال بمظهر المدينة أو تنسيقها أو بالطابع العام للمنطقة .

10. تشريعات مقابل التحسين : تهدف إلى فرض مقابل تحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة من جراء تنفيذ مشروعات التنمية الحضرية المستدامة .

11. تشريعات الصرف الصحى: والتي تنظم عمليات صرف المخلفات السائلة للعقارات فى شبكة مجارى المدن والمجارى المائية أو فى الأماكن التى لا توجد بها شبكة مجارى عامة .

12. تشريعات النظافة العامة : تستهدف الرقابة على جمع القمامة والتخلص منها ونقل المخلفات السائلة وتسوير الأراضى الفضاء للمحافظة على جمال المدينة وحسن تنسيقها .

13. تشريعات الإدارة المحلية :التي تنظم عمل الأجهزة المحلية الشعبية والتنفيذية والمسئولة عن إدارة وتنمية الوحدات المحلية والارتقاء بالمستوى العمرانى والاجتماعى والاقتصادى له ، مع الحفاظ على البيئة الطبيعية الواقعة فى نطاق اختصاصها .

وكان صدور قانون تقسيم الأراضى رقم 52 لسنة 1940 يمثل خطوة هامة فى مجال التخطيط العمرانى ، وأتبع بعدد كبير من التشريعات الأخرى والتى كان أهمها قانون التخطيط العمرانى رقم 3 لسنة 1982 ، وآخرها قانون البناء الموحد .

1- قانون التخطيط العمرانى رقم 3 لسنة 1982 :

يعتبر القانون رقم 3 لسنة 1982 أول قانون متخصص ومتكامل بمجال التخطيط العمرانى في مصر ، وقد تكون من أربعة أبواب هى :

- تخطيط المدن والقرى : الذي يحتوى على ستة فصول هى : التخطيط العام للمدن والقرى، والتخطيط التفصيلي ، وتقسيم الأراضي ، وتخطيط وسط المدينة (منطقة الأعمال المركزية) ، وتخطيط المناطق الصناعية ، وتجديد الأحياء .
- نزع الملكية للمنفعة العامة
- أحكام عامة
- العقوبات .[92]

وقد اهتم القانون رقم 3 لسنة 1982 بموضوع التخطيط التفصيلي حيث بيّن بأن اشتراطات المناطق تهدف إلي تحقيق التوازن بين عدد السكان وبين المرافق العامة

92 - د. عصام الدين محمد علي/ الأبعاد التنموية للتشريعات العمرانية فى مصر

والخدمات التي توفر لهم بالمنطقة (تعليمية، ترويحية، صحية، تجارية، دينية وغيرها) وسعة الشوارع من حيث حركة المرور الناتجة عن عدد السكان .

فقد حددت المادة السابعة اشتراطات المناطق وخصائص التخطيط التفصيلي بما يلي :

- استعمالات الأراضي وإشغالات المباني
- ارتفاعات المباني وطابعها المعماري وكثافتها السكانية والبنائية وعدد الوحدات
- الحد الأدنى لمساحات قطع الأرضي وأبعادها
- النسبة المئوية القصوى للمساحة المشغولة بالمباني
- شبكات الشوارع ومواقع الخدمات والمرافق العامة
- الاشتراطات الخاصة بالمناطق التاريخية والسياحية والأثرية بما يكفل الحفاظ عليها وفقا للقوانين المنظمة لها .
- أي اشتراطات أخرى بغرض توجيه وتحديد الاستعمالات والكثافة السكانية للحفاظ على النواحي الجمالية .

وقد استمر العمل بالقانون رقم 3 لسنة 1982 لغاية صدور قانون البناء الموحد عام 2008 .

2- قانون البناء الموحد رقم 119 لعام 2008 :

وهو القانون الذي تم بموجبه توحيد قوانين التخطيط والبناء بمصر وتم تقسيمه إلى خمسة أبوب ، كان منها الأول والثاني خاصا بالتخطيط العمراني ، والثالث لأعمال البناء ، وذلك على النحو التالي :

الباب الأول : التخطيط العمراني : ويشتمل على ثلاثة فصول هي :

- التخطيط والتنمية العمرانية

- التخطيط والتنمية العمرانية القومية والإقليمية
- التخطيط والتنمية العمرانية المحلية
  - تقسيم الأراضي
  - المناطق الصناعية والحرفية
  - مناطق إعادة التخطيط
  - المناطق غير المخططة

الباب الثاني - التنسيق الحضاري : ويحتوي على ثلاثة فصول هي :

- تنظيم أعمال التنسيق الحضاري
- المناطق ذات القيمة المتميزة
- الإعلانات واللافتات

الباب الثالث - تنظيم أعمال البناء : ويتألف من تسعة فصول وهي :

- أحكام عامة
- مستندات الترخيص
- البت فى الترخيص
- رسوم الترخيص
- التزامات طالب الترخيص
- تنفيذ الأعمال المرخص بها
- التفتيش ومراقبة الأعمال والإجراءات
- صلاحية المبنى للإشغال
- صيانة وتشغيل المصاعد

الباب الرابع - الحفاظ على الثروة العقارية

- تنظيم اتحاد الشاغلين
- فى شأن صيانة وترميم العقارات المبنية وهدم المنشآت الآيلة للسقوط

الباب الخامس- العقوبات

أحكام عامة

المطلب الثاني - قوانين التخطيط العمراني الغربية :

أولا - القوانين والأنظمة العمرانية في المملكة المتحدة :

وضعت المملكة المتحدة نظام تخطيط المدن والقرى لتخطيط استعمال الأراضي كنظام لتحقيق التوازن بين التنمية الاقتصادية والمحافظة على البيئة ، وكانت السلطات المحلية هي المسؤولة عن تخطيط المدن والأرياف ، في كل من ايرلندا الشمالية واسكتلندا ومقاطعة ويلز .

وتعود جذور الأنظمة التخطيطية في المملكة المتحدة إلى فترة الحرب العالمية الثانية ، حيث كان هناك عدد من اللجان تنظر في مشاكل وموضوعات التخطيط الحضري والتحكم في التنمية وهي :

- لجنة Barlow بارلو لتوزيع سكن العمال 1940 .
- لجنة Scott سكوت لاستعمالات الأراضي في المناطق الريفية 1941 .
- لجنة Uthwatt لتحسين وتعويض الأراضي 1942.

وبعد الحرب ازدازت المخاوف الناتجة عن الزحف العمراني والتلوث البيئي ، فبدأ المفكرين بالتخطيط الحضري امثال ابنزار هوارد وغيره ، بإعداد بعض الخطط والتقارير ، فوضع باتريك ابركرومبي خطة لإعادة إعمار لندن طمح من خلالها توسيع نطاق المدينة ، إضافة إلى نقل 1.5 مليون شخص من لندن إلى مدن جديدة .

وأدت جهود أولئك المفكرين عموما إلى ظهور :

- تقرير Reith ريث حول المدن الجديدة
- قانون المدن الجديدة لعام 1946 .
- قانون أو نظم تخطيط المدن والأرياف لعام 1947 . [93]

1. نظام تخطيط المدن والقرى لعام 1947 : Town and Country Planning Act

على الرغم من وضع عدد من الأنظمة والتشريعات الجزئية التي تتعرض للتخطيط العمراني في المملكة المتحدة ، مثل :

- نظام الخدمات العامة للمستوطنات البشرية Land Settlement (Facilities) Act 1919
- التنظيم العام لسلطات التخطيط ومستوياته والمخططات اللازمة للتنمية عام 1932

إلا أن نظام تخطيط المدن والقرى لعام 1947 يعتبر أول نظام شامل للتخطيط العمراني في المملكة المتحدة والمناطق التابعة لها ، الذي تم بموجبه وضع المعايير التي تحدد نوعية التنمية التي تتطلب إذن أو تصريح تخطيطي من قبل سلطات التخطيط المحلية (وهي المجلس البلدي) حيث تضمن النظام أصلا ، تعريف التنمية ومتطلباتها التخطيطية ، وبالتالي ما إذا كانت تلك التنمية بحاجة إلى تصريح تخطيطي أم لا .

كما شمل النظام التحكم بتنمية كافة المباني ، وأية تغييرات في المواد المستعملة فيها .

2. نظام تخطيط المدن والقرى لعام 1990 وما بعدها :

مع التطور الحضري والتنموي الذي شهدته المملكة المتحدة في الفترة التالية للحرب العالمية الثانية ، تعاقبت التعديلات على نظام تخطيط المدن والقرى لعام 1947 ، وكان أهمها نظام عام 1990 الذي تم بموجبه تحديد سلطات التخطيط ، وخطط التنمية ، ومستوياتها المحلية وعلى مستوى المخطط الهيكلي وتصنيف استعمالات المناطق والأراضي، واشتمل على فصل خاص بموضوع استملاك

---

[93] ويكيبيديا الموسوعة الحرة

الأراضي لأغراض التنمية ، وتحديد الأضرار التي قد تنجم عن عمليات التنمية ، وأحكام التعويض عنها ، والكثير من القضايا التخطيطية الرئيسية والفرعية وقد جرى تعديل نظام 1990 بعد ذلك بعدد من الأنظمة اللاحقة عليه منذ عام 1995 ولغاية 2008 .

وكانت التشريعات الأخيرة ، تهتم بوضع آليات التحكم الفعال بتخطيط المدن والأرياف ، وتولي اهتماما خاصا بالأبعاد البيئية لعمليات ومشاريع التنمية الحضرية ، وتمنح تسهيلات خاصة للمشروعات التنموية التي تحرص على المحافظة على مصادر الطاقة وتعتمد نظم الطاقة البديلة والمتجددة ، وذلك بمنحها تسهيلات خاصة فيما يتعلق بالتصاريح التخطيطية اللازمة لتنفيذها .[94]

ثانيا – قوانين التخطيط العمراني في الولايات المتحدة الأمريكية :

كان صدور أول قانون لتنظيم المباني في الولايات المتحدة الأمريكية في مدينة نيويورك عام 1867 إلا أن تنفيذه كان ضعيفا .[95]

وتعتبر البداية الحقيقية للتشريعات العمرانية في الولايات المتحدة الأمريكية ، منذ بداية القرن العشرين ، حيث تم وضع القوانين العمرانية من أجل تنظيم مواقع الأنشطة التجارية والصناعية ، ففي عام 1916 اعتمدت مدينة نيويورك أول قانون شامل بشأن العمران يتحكم بتقسيم المناطق وتصنيف استعمالاتها ، بعد ما كانت اللوائح الأولية التي وضعت في وقت مبكر تتعلق بحماية الملكية ، والحفاظ على الخصائص الرئيسية المتمثلة في الإضاءة والتهوية فقط .

وكانت القرارات القضائية المتعلقة بالقضايا ذات الاعتبارات التخطيطية وفق النظام الأمريكي ، تتحول من اجتهادات قضائية ، إلى رمز مهم ومن ثم إلى مبادئ علمية وتطبيقية ، وأخذت تظهر المصطلحات القانونية التخطيطية / the zoning of America / ، كما ارتبط تطور قوانين تقسيم واستعمالات الأراضي بالقضايا ذات

---

[94] – JOHN RATCLIFFE / Urban Planning and Real Estate Development / P.73

[95] – أحمد خالد علام / تاريخ تخطيط المدن / ص 238

الصبغة التخطيطية التي تنظر امام المحاكم العليا ، خاصة قضية قرية يوكليد بمنطقة كليف لاند بولاية أوهايو ضد شركة امبلر العقارية عام 1926 ، والتي جعلت التشريعات التخطيطية وقوانين استعمالات الأراضي تتطور لتصل إلى وضع ضوابط ومعايير المناطق التجميلية (Landscape) . [96]

وبموجب التشريعات العمرانية الحديثة في نيويورك ، صنفت استعمالات الأراضي إلى ثلاثة أنواع : السكنية والتجارية والصناعية ، وكل نوع من هذه الاستعمالات يحتوي على جوانب أكثر تحديدا وفقا لنوع التنمية مثل (نوعية المباني ، وارتفاعاتها ، ونسبة التغطية البنائية ..) ، واعتبرت بذلك التشريعات العمرانية إحدى الأدوات الهامة للحفاظ على الطابع العمراني للمدينة .

ولكن في بعض الولايات الأخرى مثل ولاية شيكاغو ، اعتبرت قوانين التخطيط العمراني من قوانين التمييز وتقييد حقوق الملكية ، حتى أن المحكمة العليا في الولايات المتحدة ، كانت قد أصدرت حكما ضد مثل هذه القوانين في عام 1977 واعتبرت أن التشريعات العمرانية قوانين التمييز آنذاك .

وعلى العموم فإن الدستور الأمريكي يعطي صلاحية التخطيط العمراني لحكومات الولايات وبالتالي يكون لكل ولاية صلاحية إصدار القوانين والتشريعات المتعلقة بالتخطيط العمراني ضمن ولايتها ،

بينما يكون للحكومة الإتحادية الصلاحية بالنسبة للقضايا المرتبطة بموضوع التخطيط على المستوى القومي ومن بينها تخطيط شبكة الطرق العابرة والواصلة بين الولايات مثلا .

ومن قوانين التخطيط العمراني الشاملة والتي تتضمن تنظيم مجمل موضوعات وعناصر التخطيط العمراني ، قانون تخطيط وتقسيم الأراضي(THE PLANNING AND ZONING LAW) في كاليفورنيا .

[96] -Michael Allan Wolf - The Zoning of America. Euclid v. Ambler. P.ix

وفيما يلي جدول لبعض قوانين التخطيط العمراني في بعض الدول العربية :

الدولة	القانون
البحرين	مرسوم بقانون رقم (2) لسنة 1994 بشأن التخطيط العمراني
السودان	قانون التخطيط العمراني والتصرف في الاراضي لسنة 1994
الأردن	قانون تنظيم المدن والقرى والابنية لعام 1966
اليمن	القانون رقم (20) لسنة1995م بشان التخطيط الحضري
العراق	قانون التصميم الاساسي لمدينة بغداد رقم (156) لسنة 1971
ليبيا	القانون رقم (13) لسنة 1430 بشأن التخطيط العمراني ولائحته التنفيذية
الجزائر	القانون رقم (6) لسنة 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة
قطر	القانون رقم (4) لسنة1985م بشان تنظيم المباني
سوريا	المرسوم التشريعي رقم (5) لعام 1982 بشأن قانون التخطيط العمراني

المصدر : من إعداد الطالب

المطلب الثالث : الأركان الرئيسية في قوانين التخطيط العمراني :

تشترك معظم قوانين التخطيط العمراني في أنها تتناول موضوعات رئيسية تتضمنها نصوصها وأبوابها ، مما يشكل بالتالي مجموعة من الأسس والأركان الرئيسية التي تحرص على أن تكون منطلقا لها ، وهي :

أولا – بيان أسس التخطيط العمراني وتعريف المصطلحات التخطيطية الرئيسية والمخططات :

حيث حرصت عموم قوانين التخطيط العمراني على وضع أسس ومنهجيات التخطيط العمراني وتعريف المصطلحات الرئيسية فيه ، ومنه على سبيل المثال ما جاء في المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم 5 لعام 1982 الخاص بقانون التخطيط العمراني في الجمهورية العربية السورية :

يقصد بالتعابير التالية في معرض تطبيق هذا المرسوم التشريعي المعاني المبينة إزاء كل منها:

أ- أسس التخطيط العمراني :

هي المبادىء الموحدة التي تنظم عملية تخطيط التجمعات السكانية وتتضمن ما يلي :

- الأسس العلمية الهندسية العامة للتخطيط العمراني والبناء .
- الخطوات والمراحل الواجب إتباعها في تحضير البرنامج التخطيطي الخاص بدراسة المخطط التنظيمي العام والتفصيلي ،ونظام البناء لأي تجمع سكاني .

ب- البرنامج التخطيطي : هو البرنامج الذي يحدد الاحتياجات الآنية والمستقبلية لتجمع سكاني وفق أسس التخطيط العمراني استناداً على واقع هذا التجمع ، ويحدد البرنامج عدد السكان والكثافات السكانية ونوع وتعداد الخدمات والمشيدات العامة اللازمة له .

ج- المخطط التنظيمي العام : هو المخطط الذي يوضح الرؤية المستقبلية للتجمع السكاني وتوسعه ويتم ذلك عن طريق تحديد الحدود العمرانية وشبكة الطريق الرئيسية واستعمالات كافة الأراضي الواقعة ضمنه ومنهاج ونظام بناء كل منها بما لا يتعارض مع أسس التخطيط العمراني والبرنامج التخطيطي .[97]

وغير ذلك من المفاهيم والمصطلحات التخطيطية (كالتنمية ، والمخطط الاستراتيجي ، والمخطط التفصيلي ..) .

ثانيا - تحديد الجهة المختصة بمهمة التخطيط العمراني وتحديد صلاحياتها ومسؤولياتها :

97 - محمد الحكم جركو– القانون رقم 60 لعام 1979 وتعديلاته بالقانون رقم 26 لعام 2000 ص 95

فعلى سبيل المثال أناط قانون البناء الموحد لعام 2008 بمصر مهمة التخطيط العمراني ، بالهيئة العامة للتخطيط العمراني ، حيث جاءت المادتين (5-6) من الباب الأول الخاص بالتخطيط العمراني بتعريف الهيئة وتحديد صلاحياتها وفقا لما يلي :

مادة 5 - الهيئة العامة للتخطيط العمراني هي جهاز الدولة المسئول عن رسم السياسة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية المستدامة ، وإعداد مخططات وبرامج هذه التنمية على المستوى القومي والإقليمي والمحافظة ، ومراجعة وإقرار المخططات العمرانية على المستوى المحلى في إطار الأهداف والسياسات القومية والإقليمية والمحلية للتخطيط والتنمية العمرانية المستدامة .

وتتولى الهيئة التحقق من تطبيق تلك المخططات والبرامج طبقا للأهداف والسياسات المشار إليها ، وترفع تقاريرها فى هذا الشأن للوزير المختص لعرضها على المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية .

مادة 6 - تباشر الهيئة العامة للتخطيط العمراني الاختصاصات المنوطة بها طبقا لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ، ولها على الأخص ما يأتى :

- وضع البرنامج القومي لإعداد المخططات الإستراتيجية للتنمية العمرانية بمختلف مستوياتها
- إعداد المخططات الإستراتيجية للتنمية العمرانية على المستوى القومي والإقليمي والمحافظة والمخططات الإستراتيجية العامة للمدن والقرى .
- مراجعة وإقرار ومتابعة تنفيذ المخططات الإستراتيجية العامة للمدن والقرى وأحوزتها العمرانية .
- إعداد البحوث والدراسات القطاعية المتخصصة لأعمال التخطيط والتنمية العمرانية.
- إعداد دلائل الأعمال للمخططات العمرانية ومراقبة تطبيقاتها .
- تنظيم ممارسة أعمال التخطيط والتنمية العمرانية .

- تطوير وتنمية قدرات إدارات التخطيط العمرانى بالوحدات المحلية .
- تطوير آليات تنفيذ المخططات بمستوياتها المختلفة والمخططات التفصيلية .
- تقييم وتحديث المعلومات والمؤشرات العمرانية بالتنسيق مع مراكز المعلومات على المستويات المختلفة .
- اقتراح وإبداء الرأى فى القوانين واللوائح والقرارات المنظمة للتخطيط والتنمية العمرانية .

كما بيّن الفصل الثاني من قانون التخطيط العمراني والتصرف في الأراضي لسنة 1994 في السودان أن المجلس الاتحادي للتخطيط العمراني والتصرف في الأراضي هو صاحب الاختصاص ، حدد نفس الفصل إنشاء المجلس وهيكليته واختصاصاته واللوائح التي يصدرها .

وحدد الفصل الأول من نظام تخطيط المدن والقرى لعام 1990 في انكلترا سلطات التخطيط على النحو التالي :

- يكون مجلس المحافظة أو المقاطعة هو صاحب السلطة فيما يتعلق بالتخطيط المحلي للمحافظة أو المقاطعة .
- ويكون مجلس العاصمة بمنطقة لندن هو صاحب سلطة التخطيط بمنطقة لندن الكبرى .

وعلى ذلك درجت كافة قوانين التخطيط العمراني في أكثر الدول .

ثالثا - العلانية والمشاركة الشعبية :

فقد حرصت جميع قوانين التخطيط العمراني الغربية والعربية على إعمال مبدأ المشاركة الشعبية بعملية التخطيط العمراني ، من خلال عرض موضوعات التخطيط العمراني على الشعب قبل اعتمادها ، من أجل الاطلاع عليها وإبداء الرأي فيها والاعتراض عليها من قبل الأشخاص أو الفئات التي يمكن أن تتضرر من عمليات التخطيط العمراني ، ومنها على سبيل المثال جاء في الفقرة الثانية من المادة الخامسة في

المرسوم التشريعي رقم 5 لعام 1982 المتعلق بتنظيم التخطيط العمراني في سوريا ، حيث جاء فيها :

" يعلن مشروع المخطط التنظيمي العام والمخطط التنظيمي التفصيلي ونظام البناء وتعديلاتها في بهو الجهة الإدارية ويدعى من لهم علاقة بالمشروع المعلن للإطلاع عليه بطريق التبليغ الشخصي أو بموجب بيان ينشر في صحيفتين محليتين أو بإحدى صحف العاصمة الأكثر انتشاراً لدى الجهة المعلنة ، وتجوز الاستعانة بوسائل الإعلام المسموعة والمرئية في القطر وذلك وفق ما تقدره الجهة الإدارية " . [98]

رابعا - تحديد الإجراءات اللازمة لتنفيذ عمليات التخطيط :

بحيث يتبع أكثر القوانين لوائح لتنفيذية يتم بموجبها تحديد الإجراءات اللازمة لتنفيذ كل عملية من عمليات التخطيط ومخططاته وطرق اعتمادها، وبيان تشكيلات اللجان المختصة بمباشرة القضايا التخطيطية الهامة

خامسا - تحديد طرق الطعن والمراجعة لقرارت الجهة المختصة .

فقد حرصت كافة قوانين التخطيط العمراني على وجود طرق وقنوات خاصة بموضوع التظلم والطعن في القرارات التخطيطية ، وتحديد الكيفية التي يتم فيها ذلك ، ومنها على سبيل المثال المادة 111 من قانون البناء الموحد لسنة 2008 بمصر ، حيث جاء فيها :

يجوز لذي الشأن التظلم من القرارات التى تصدرها الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم وفقا لأحكام هذا القانون وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ إخطاره بهذه القرارات ، وتختص بنظر التظلم لجنة تشكل بمقر الوحدة المحلية المختصة برئاسة قاض بدرجة رئيس بالمحكمة الابتدائية الكائن بدائرتها العقار ينذب وفقا لقانون السلطة القضائية ، وتضم اثنين يختارهما المجلس الشعبي المحلى المختص لمدة سنتين ، واثنين من المهندسين من غير العاملين بالجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم بالوحدة المحلية أحدهما مهندس معمارى أو مهندس تخطيط

---

98 - المرجع السابق ص 93

عمرانى ، والآخر مهندس مدنى يختارهما المحافظ المختص لمدة سنتين غير قابلة للتجديد . (هذا ليس بشأن المشاركة الشعبية) ولكن بشأن المراجعة والطعن في قرارات التخطيط

سادسا - وجود فصل خاص بموضوع الرقابة التخطيطية :

وكيفية تخويل جهاز الرقابة التخطيطية صفة مأموري الضبط القضائي، حيث تعتبر سلطة الرقابة واحدة من السلطات الرئيسية الممنوحة للجهة المسؤولة عن الخطيط العمراني .

سابعا – وجود نصوص خاصة بالرسوم المتعلقة بالإجراءات التخطيطية :

وهي الرسوم التي تتقاضاها سلطات التخطيط العمراني في مقابل المهام التي تقوم بها لمصلحة أشخاص معينة من أفراد أو هيئات أو شركات عند طلبهم للتراخيص أو التصاريح التخطيطية واعتماد مخططات التقسيم لأراضيهم او أية إجراءات أخرى .

ثامنا - فصل خاص بالمخالفات والعقوبات :

وهي العقوبات المترتبة بحق المخالفين لأنظمة التخطيط العمراني المنصوص عليها بهذا القانون أو اللوائح والقرارات الصادرة عن الجهة المختصة .

وهذا ما تتضمنته معظم قوانين التخطيط العمرانية الإقليمية والعربية والغربية ، ومنها قانون رقم (2) لسنة 1994 بشأن التخطيط العمراني في مملكة البحرين ، حيث جاء في المادة الثانية عشر منه مايلي :

" مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر، يعاقب كل من يخالف أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذا له بغرامة لا تزيد على ألف دينار ، وفي جميع الأحوال يجب الحكم فضلا عن ذلك بإزالة الأعمال المخالفة .

وعلى ذوي الشأن أن يبادروا إلى تنفيذ الحكم الصادر بالإزالة وذلك خلال المدة التي تحددها وزارة الإسكان ، فإذا امتنعوا أو تراخوا في التنفيذ كان للوزارة أن تقوم بذلك بنفسها أو بواسطة من تعهد إليه، ويتحمل المخالف النفقات وجميع المصروفات".

وعموما يمكن القول بأن قانون التخطيط العمراني يشتمل على طائفتين من القواعد :

1. قواعد موضوعية ، وهي مجموعة الضوابط والمعايير التخطيطية الواجب الالتزام بها ، إضافة إلى العقوبات المترتبة على مخالفتها .
2. وقواعد شكلية ، وهي التي تبين الإجراءات الواجبة الإتباع لتنفيذ مخرجات عمليات التخطيط العمراني.

كما يمكن تقسيم القانون إلى أقسام ثلاثة :

1. يتضمن القسم الأول اعتماد المخطط الهيكلي وخطة التنمية العمرانية الاستراتيجة البعيدة المدى .
2. ويتضمن القسم الثاني مجموعة القواعد القانونية الموضوعية ، المنبثقة عن مجمل المعايير والضوابط التخطيطية والأنظمة العمرانية العلمية والمنهجية ، الواجب الالتزام بها ، في تخطيط المناطق الحضرية والريفية والتخطيط التفصيلي ، وتقسيمات الأراضي ، والتشريعات التخطيطية على مستوى الأرض الواحدة وعلاقتها بما حولها من أراضي ، مع فصل خاص بالعقوبات المترتبة على مخالفتها
3. القسم الثالث الذي يتضمن مجموعة القواعد الشكلية أو ما يمكن تسميته قانون الإجراءات التخطيطية اللازمة لكل عملية من عمليات التخطيط العمراني .

وبالنسبة لدبي فإنه يمكن إصدار ثلاثة قوانين خاصة بالتخطيط على النحو التالي :

قانون المخطط الهيكلي وخطة التنمية العمرانية الاستراتيجة .

قانون التخطيط العمراني .

قانون الإجراءات التخطيطية .

وعلى العموم يستتبع ذلك إصدار اللوائح التنفيذية والتنظيمية ، المعدة من قبل السلطة التنفيذية المنوط بها النهوض بمهام التخطيط العمراني في الإمارة .

الفصل الرابع

التخطيط العمراني والتشريعات التخطيطية في إمارة دبي

- المبحث الأول : لمحة عن إمارة دبي والتنمية العمرانية فيها
- المطلب الأول - نبذة عن إمارة دبي
- المطلب الثاني - التطور التاريخي للتخطيط العمراني في إمارة دبي
- المطلب الثالث - القضايا الرئيسية المرتبطة بالتخطيط الحضري والتنمية العمرانية في دبي
- المبحث الثاني : تحليل الوضع القائم لقوانين التخطيط العمراني والتشريعات التخطيطية
- المطلب الأول – الاعتبارات الرئيسية لدراسة الوضع القائم للتشريعات التخطيطية
- المطلب الثاني – حصر وتجميع التشريعات التخطيطية القائمة
- المطلب الثالث - تحليل نقاط الضعف والقوة في التشريعات التخطيطية القائمة
- المبحث الثالث : المقاربات المثلى لتشريعات التخطيط العمراني ، أو الأطر التحسينية
- المطلب الأول – منهجية تطوير التشريعات التخطيطية
- المطلب الثاني – آلية تحسين التشريعات العمرانية على مستوى التخطيط التفصيلي
- المطلب الثالث - اقتراح نظام المعايير القياسية للتشريعات التخطيطية

الفصل الرابع

التخطيط العمراني والتشريعات التخطيطية في إمارة دبي

المبحث الأول : لمحة عن إمارة دبي والتنمية العمرانية فيها

المطلب الأول - نبذة عن إمارة دبي :

يرجع بعض المؤرخين نشأة دبي إلى العام 1833 عندما استقر ما يقارب من 800 شخص ينتمون إلى قبيلة بني ياس بقيادة آل مكتوم عند منطقة الخور. الذي كان يقسم المنطقة إلى قسمين رئيسين هما ديرة وبر دبي وكان يشكل وقتئذ ميناء طبيعياً للمنطقة ، التي أصبحت لاحقاً مركزا لصيد الأسماك واللؤلؤ والتجارة .

شهدت مدينة دبي على الدوام تاريخاً تجارياً حافلاً ، وكانت بمثابة نقطة عبور للقوافل التجارية السالكة للطريق التجاري ، الذي يمتد من العراق إلى عُمان براً ، ومرفأ استراتيجيا لكل السفن التي تتنقل بين الهند وشرقي أفريقيا وشمالي الخليج العربي .

في الخمسينيات من القرن العشرين تزايدت أعداد السفن التي تستخدم الخور، فكان قرار حاكم دبي الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم بتجريف قعر الخور وتنظيفه ، مما أدى إلى زيادة عدد السفن التي تصل إلى الميناء وزيادة حجم البضائع الواردة إلى دبي، مما انعكس بشكل ملحوظ على تقوية وتدعيم مكانة دبي كمركز تجاري مهم ومحطة رائدة لإعادة التصدير.



بعد اكتشاف النفط في العام 1966، عمل الشيخ راشد على استثمار واردات النفط في تطوير البنية التحتية لدبي. فقام بتشييد المدارس والمستشفيات وشق الطرق. وأرسى دعائم شبكة اتصالات ومواصلات حديثة ، كما تم تطوير مدرج الهبوط في مطار دبي الدولي ليستوعب كافة أنواع الطائرات. وأمر ببناء أكبر ميناء اصطناعي في العالم في منطقة جبل علي التي أصبحت مقراً لمنطقة حرة ما زالت شهرتها تملأ الآفاق حتى يومنا هذا .

وفي ستينات القرن العشرين كان حلم الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان الذي كان في ذلك الوقت حاكماً لأبو ظبي والشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم حاكم دبي ، إنشاء اتحاد يضم كافة الإمارات ، وقد تجسد الحلم في عام 1971 وكانت الوحدة بين إمارات أبوظبي ودبي والشارقة وعجمان وأم القيوين والفجيرة ، ومن ثم انضمت إلى الاتحاد إمارة رأس الخيمة في العام التالي 1972 ، وهكذا وجدت ضمن خريطة العالم دولة متينة الأركان تعرف باسم دولة الإمارات العربية المتحدة.

ومنذ تأسيس دولة الإمارات العربية المتحدة ، استطاعت إمارة دبي أن تجد لنفسها هوية مميزة جعلت منها إمارة ديناميكية وحديثة ، وتتمتع اليوم بسمعة عالمية مرموقة بوصفها مركزا اقتصاديا وموقعا فريدا للأنشطة الاستثمارية .

ونجحت دبي على مدى العقود الماضية في تحقيق الريادة ، من خلال المساهمة في تعزيز رفاه مجتمعها وإيجاد بيئة داعمة لاستقطاب الأعمال والأفراد ، ومع تزايد التحديات وارتفاع مستوى المنافسة على الصعيد العالمي ، ادركت قيادة دبي ضرورة ضمان استمرار نجاحها وتدعيمه عبر عملية تخطيط سليمة ، تبنت من خلالها مجموعة من المبادئ التي توجه سياستها في القطاعات المختلفة التي تتألف منها خطتها الاستراتيجية وهي :

- التنمية الاقتصادية : القائمة على الاقتصاد الحر والمفتوح والريادة والإبداع ، والسرعة بتنفيذ المشاريع والشراكة بين القطاعين العام والخاص .
- التنمية الاجتماعية : التي تتجلى بالحفاظ على الهوية والثقافة الوطنية ، وإيجاد فرص العمل وتطوير الوظائف .
- البنية التحتية والأراضي والبيئة : من خلال توفير بينى تحتية بمواصفات عالمية تتلاءم وحاجات المستخدمين ، والحفاظ على البيئة وفق المعايير العالمية .
- الأمن والعدل والسلامة : القائمة على ضمان العدالة والمساواة للجميع وحماية حقوق الإنسان
- التميز الحكومي : المتمثل بالشفافية والكفاءة والأداء المتميز ـ والمساءلة والمحاسبة وتفعيل الإطار الاتحادي .[99]

ويبلغ إجمالي عدد السكان في دبي حاليا (1.8) مليون نسمة ، ويبلغ عدد السكان الناشطين في الإمارة خلال النهار حوالي (2.87) مليون نسمة وذلك حسب تقرير مركز دبي للإحصاء للربع الأول من العام الحالي 2010

---

[99] – خطة دبي الاستراتيجية 2015

المطلب الثاني - التطور التاريخي للتخطيط العمراني في إمارة دبي :

تبلغ مساحة إمارة دبي 3987 كم مربع عدا منطقة حتا والتي تبلغ مساحتها 127.3 كم مربع .

وقد جعلها موقعها المتميز مركزاً تجارياً عالمياً، امتزجت فيه الكثير من الثقافات والتقاليد ، التي انعكست على ملامح المدينة والطابع العمراني فيها ، وإن كان البعض يرى بأن هذا التنوع في فن العمارة يؤثر على مفهوم الحفاظ على طابع الأصالة العربية ، وأنه أضاف إليه فنون آسيا وأوروبا .

ويعد موضوع التخطيط العمراني من الموضوعات الهامة والرئيسية التي توليها حكومة دبي أهمية خاصة منذ زمن بعيد ، وخاصة في عهد المغفور له بإذن الله الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم ، ومن بعده الشيخ مكتوم بن راشد رحمه الله تعالى ، وصولا إلى سمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم حاكم دبي حاليا .

حيث يعتبر التخطيط العمراني باكورة النهضة العمرانية التي شهدتها دبي على الدوام ، والتي تنهض به حكومتها من خلال إداراتها المختلفة ، وهو أحد أهم محاور خطتها الاستراتيجية على الدوام ، ومن المقومات الرئيسية التي حولت مدينة دبي من مدينة صغيرة إلى مركز للأعمال على مستوى الشرق الأوسط خلال فترة لا تتجاوز الثلاثين عاما .

ولئن كانت دبي منذ ظهورها إلى حيز الوجود في منتصف القرن التاسع عشر كمركز تجاري مزدهر ، بل إنها تدين بوجودها للتجارة ، إلا أن اكتشاف النفط في ستينات القرن العشرين كما أسلفنا سابقا ، كان العامل الحاسم في تحول المدينة التقليدية المستقرة البطيئة النمو ، إلى البيئة المشيدة الطليقة الحركة والنمو المتزايد ، خاصة ضمن المنطقة الحضرية بدبي ، وتظهر هذه الحقيقة بوضوح من خلال الجدول التالي الذي يبين حقيقة التغاير التنموي الذي طرأ على الإمارة منذ العام 1900 م :

التطور التاريخي للمساحة المنماة بإمارة دبي خلال الفترة 1900-2005

العام	المساحة المنماة بالهكتار	معدل النمو العمراني %
1900	20	
1935	80	4.04
1945	200	9.6
1955	320	4.81
1960	530	10.61
1970	1800	13.01
1975	4700	21.16
1980	8400	21.31
1985	10,969	5.54
1993	14,925	36.06
1998	18,784	26.52
2001	24426	30.03
2003	36300	14.08
2005	43,800	9.85
2007	47,200	6.78
2008	52,000	10.17
2009	55,500	6.73

المصدر :

وبتتبع تطور الهيكل العمراني التاريخي لإمارة دبي نجد أنها مرت بستة مراحل رئيسية وهي :

المرحلة الأولى : مرحلة النمو الحضري الطبيعي (من عام 1900 - 1955)

حيث كان تركز معظم السكان آنذاك في منطقة صغيرة عند مدخل خور دبي(منطقة الرأس) وكانت المساحة المنماة 0.2 كم2، وعدد السكان 56 ألف نسمة ، والكثافة السكانية 175 فرد / هكتار. .



المرحلة الثانية : المخطط الأساسي الأول (من عام 1955- 1970)

وفيها كان ميلاد أول مخطط أساسي للإمارة والذي تم بناءا عليه وضع أسس ومحاور التطوير ، من أجل توجيه وإدارة التنمية العمرانية ، بموجب المسح الجوى لدبي عام 1959 وتكليف المخطط جون هاريس بوضع مخطط لتطوير المدينة عام 1960. والذي اعتمد بصورة عامة لتحديد اتجاهات النمو .

وقد اقترح المخطط للمدينة للمرة الأولى شبكة طرق على مستوى المدينة لمواكبة نمو حركة النقل ووضع ميزانية لاستعمالات الأراضي تشمل الاستعمالات السكنية والتجارية والصناعية والمرافق والخدمات العامة ...الخ .



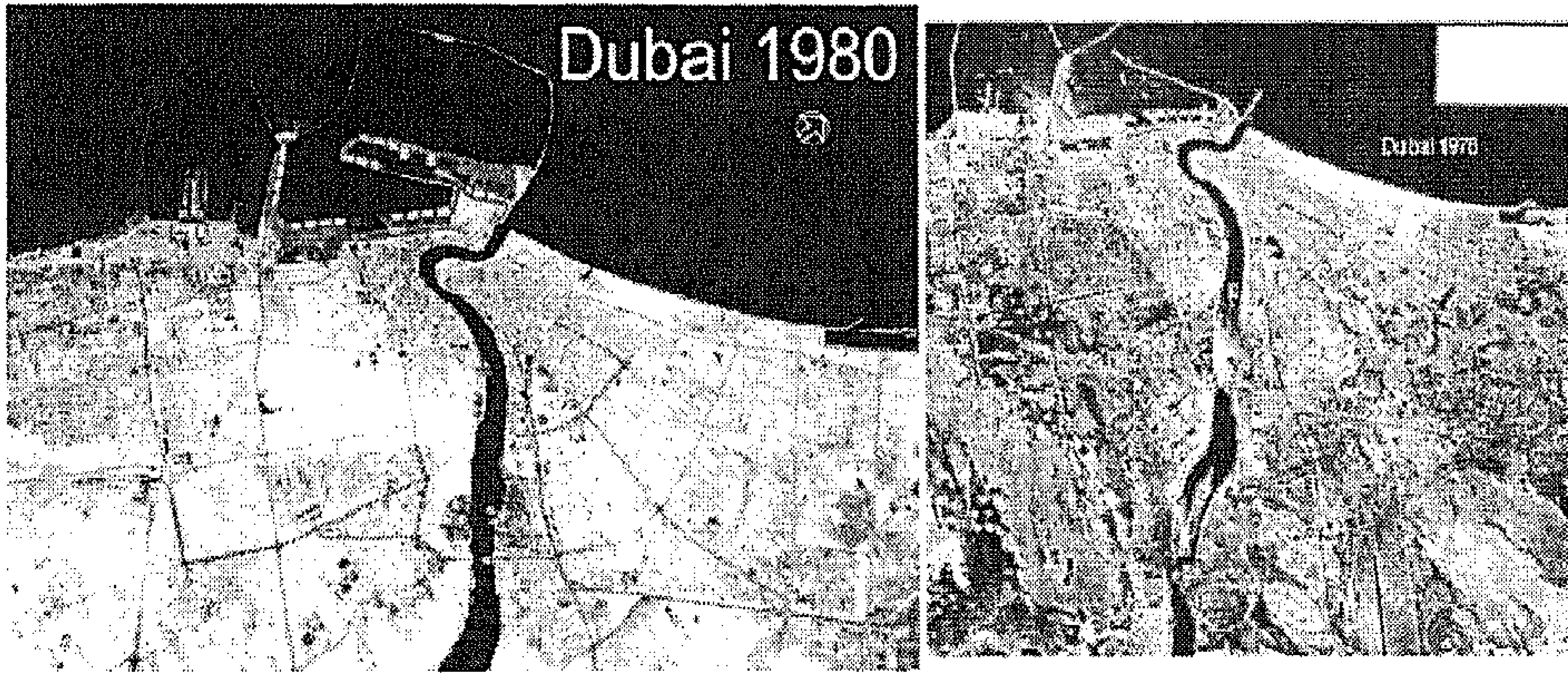
كما اتسم ذلك المخطط بالمرونة الكافية بحيث يتلاءم مع التغيرات التي سوف تطرأ نتيجة إنشاء بعض المشاريع العملاقة مثل ميناء راشد الذي بدأ العمل به عام 1972 ومطار دبي الدولي الذي بدأ العمل به عام 1971 ، وقد تميز ذلك المخطط بالمحافظة على المباني التراثية .

المرحلة الثالثة : المخطط الأساسي الثاني (1971-1980)

في عام 1971 أصبحت دبي قوة اقتصادية مؤثرة نتيجة لظهور النفط في عام 1962 ، وبعد إعلان قيام دولة الإمارات العربية المتحدة عام 1971 ، وبالتالي برزت أهمية دبي كمركز للتجارة والأعمال ، فتم تحديث المخطط الأساسي عام 1970 وتحديد الخطوط العريضة لأعمار المدينة واتجاهات نموها والتوزيع المكاني لاستعمالات الأراضي الرئيسية واحتياجات المدينة خلال تطورها من الخدمات والمرافق العامة والتركيز على وضع مخطط لشبكة الطرق ، ومخطط لمناطق إسكان المواطنين وإسكان الوافدين وإسكان ذوي الدخل المحدود وتوفير مواقع للخدمات العامة (الخدمات الصحية والطبية والتعليمية والمرافق الرياضية والفنادق ..الخ) وتحديد أماكن للمباني الحكومية .

ويمكن القول أن دبي استطاعت في فترة السبعينات من تنفيذ البنية الأساسية والاقتصادية للمناطق المنماة بناء على تصور عام لاتجاه النمو العمراني في الإمارة .

كما زادت المساحة المنماة من 18كم2 عام 1970 إلى 84 كم2 عام 1980 ، وزاد عدد السكان من 100 ألف عام 1970 الى 276 ألف نسمة عام 1980 ، كما انخفضت الكثافة السكانية من كم 56 فرد/ هكتار عام 1970 إلى 34 فرد/ هكتار عام 1980 نتيجة لزيادة معدل النمو فى المساحة المنماة (2.1 ٪ سنوياً) عن معدل النمو السكاني (1.3٪ سنوياً) خلال الفترة 1970-1980 .



المرحلة الرابعة : مخطط التنمية الشاملة (1981-1993) :

في أوائل الثمانينات بدأت تظهر نتائج الاستثمارات التي تمت في السنوات الماضية من بناء المرافق الرئيسية مثل الموانى الجوية والبحرية وشبكات الصرف الصحي والري ...الخ من المشاريع الحيوية .

ولاستكمال مسيرة التطوير تم تكليف شركة دوكسيادس العالمية عام 1985 بوضع مخطط التنمية الشاملة لإمارة دبي حتى عام 2005 الذي اصبح أول مخطط إرشادي للتنمية العمرانية المستقبلية لإمارة دبي يربط العوامل الاجتماعية والاقتصادية والعمالة بالتطور والاحتياجات المستقبلية لجميع عناصر التخطيط على مستوى المنطقة الحضرية .

وقد أظهرت دراسة المخطط الكثير من النتائج والفرص المتاحة ومنها :

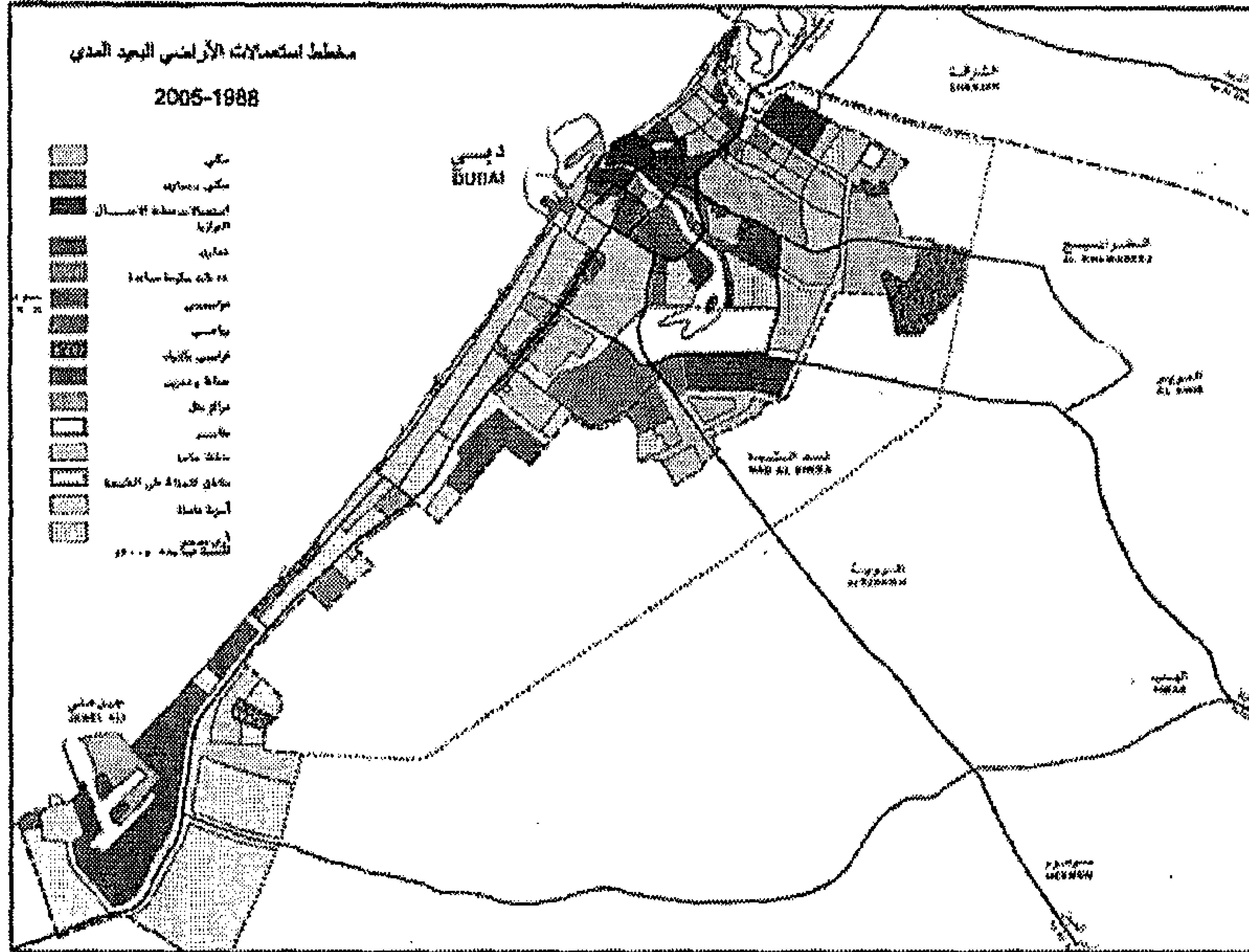
النتائج :

- إيجاد حلول للمناطق ذات الكثافات العالية .
- الاختناقات المرورية فى منطقة الأعمال المركزية .
- التمدد الحضري غير المنسق فى بعض المناطق .
- استنفاذ المياه الجوفية فى المناطق الريفية .
- عدم الاستفادة القصوى من تمديد المرافق العامة فى بعض المناطق .
- عدم كفاية مخزون المياه .
- تآكل الشواطئ .

الفرص المتاحة :

- أهمية الخور كعنصر طبيعي لمساندة التطوير العمراني .
- القدرات الضخمة فى البنية الأساسية الجيدة (المواني البحرية والمطار) وإمكانيات التوسعات المستقبلية.
- وجود أراضى فضاء ملائمة للتطور العمراني مثل (الاستعمال السكنى) .
- وجود أراضى فضاء يتم خدماتها بشبكات المرافق العامة .
- المستويات المرتفعة لشبكات الطرق .
- الطاقة الكهربائية المتوفرة والاتصالات ، ونظام التخلص من المخلفات الصلبة بشكل جيد .
- انخفاض نسبة التلوث بشكل عام .
- وجود إطار لحماية البيئة من التلوث .

و فيما يتعلق بتطور النمو العمراني ، فقد كانت الزيادة فى المساحة المنماة وصلت إلى 2,569 هكتار من 1980 إلى عام 1985 (أي من 8,400 هكتار عام1980 إلى 10,969 هكتار عام 1985) ، وزاد عدد السكان من 276 ألف إلى 370 ألف نسمة.



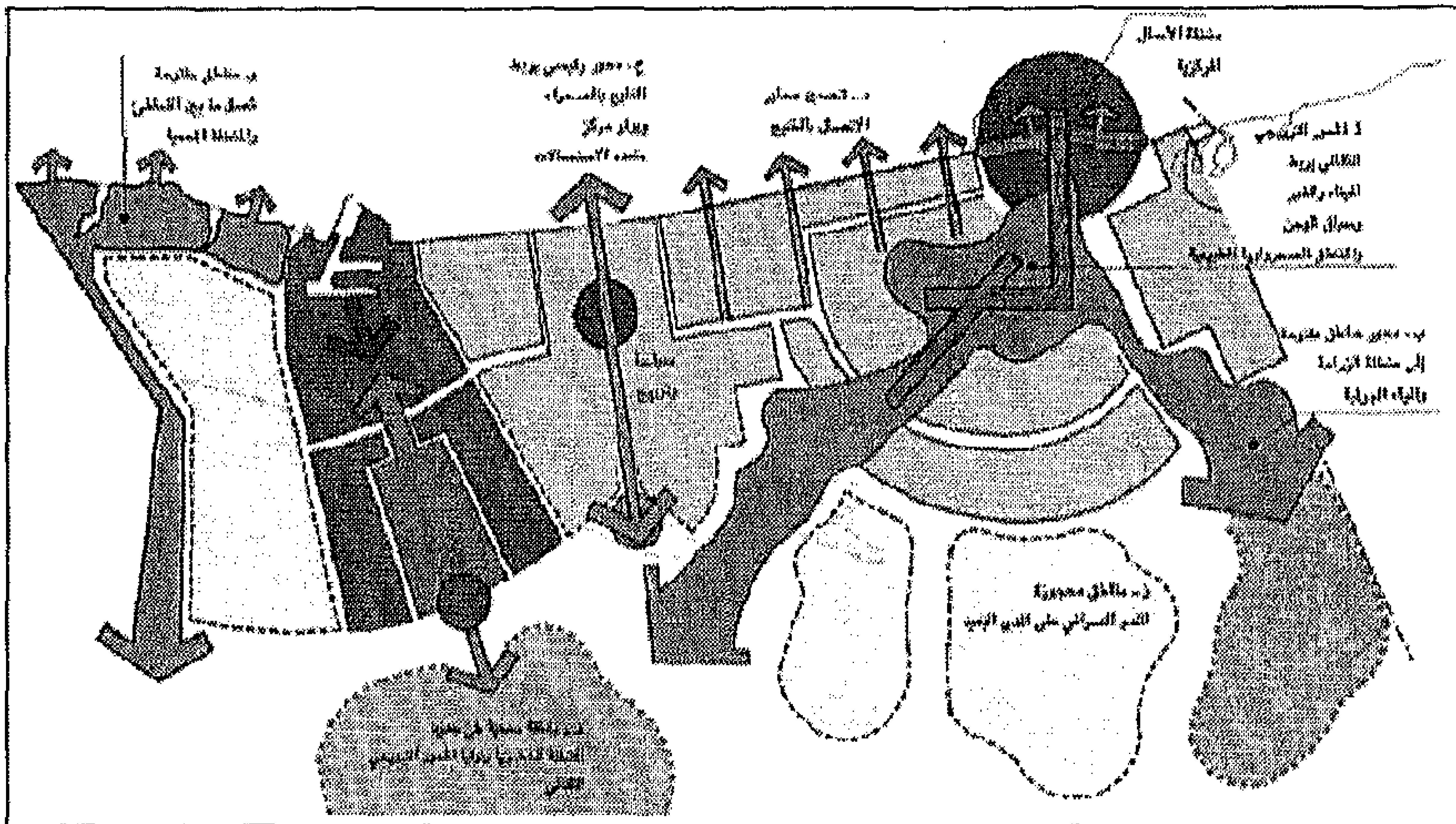
المرحلة الخامسة : المخطط الهيكلي لمنطقة دبي الحضرية (1993-2012) :

وهي مرحلة المخطط الهيكلي الأخير فى عام 1993 حيث قامت بلدية دبي بتحديث مخطط التنمية الشامل للوقوف على أهم النتائج ولمواكبة التطور والاستمرارية فى إدارة التنمية العمرانية على الوجه الأفضل ، فقامت مع الاستشاري (بارسنز بي ايه اسيوشيتس انك) بإعداد المخطط الهيكلي لمنطقة دبي الحضرية 1993 ليغطى الفترة الزمنية من 1993-2012 ، وليكون القاعدة الاستراتيجية لنمو وتطوير منطقة دبي الحضرية .

وقد وصل إجمالي مساحة المنطقة المنماة إلى 14,925 هكتار في العام 1993 ، ووصل عدد السكان إلى 611 ألف نسمة ، وكان من أن يصل عام 2012 إلى 2.1 مليون نسمة أي بمعدل نمو سنوي قدره 6.4٪. وإجمالي مساحة المنطقة الحضرية إلى 604.8 كم مربع .

وقد اعتمد المخطط الهيكلي على أربعة محاور وظيفية تشكل الفكرة العامة للتطور العمراني فى إمارة دبي وتتلخص هذه المحاور كما يلي :

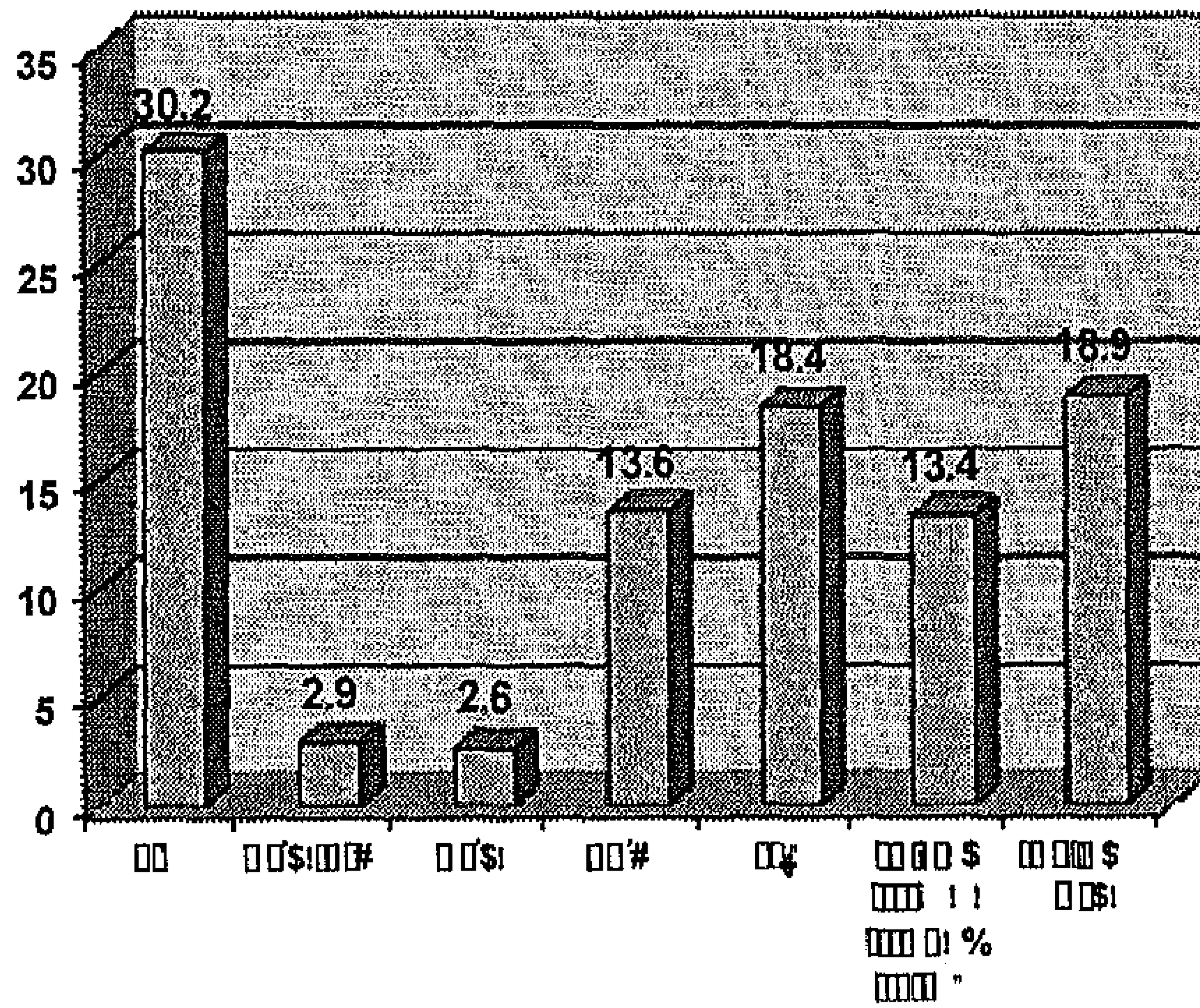
- المحور الصناعي (ميناء جبل على – المنطقة الحرة لجبل على – المطار الدولي المستقبلي)
- محور الميناء السياحي
- محور راس الخور (ترفيهي/ ثقافي/ بيئي)
- المحور الريفي(الخوانيج / العوير)



وقد روعي فى هذا المخطط كيفية تطور الاستعمالات العمرانية بالمقارنة مع الاستثمارات الخدمية والمرافق بالمنطقة الحضرية وذلك لزيادة الكفاءة وتقليل التكاليف والنفقات العامة .

وبتحليل معدلات التطور العمراني لمنطقة دبي الحضرية خلال الفترة 1993-1998 تبين ان الزيادة فى المساحة المنماة وصلت إلى 3,859 هكتار من 1993 إلى عام 1998 (أي من 14,925 هكتار عام 1980 إلى 18,784 هكتار عام 1985). زاد عدد السكان من 611 ألف إلى 809 ألف نسمة .

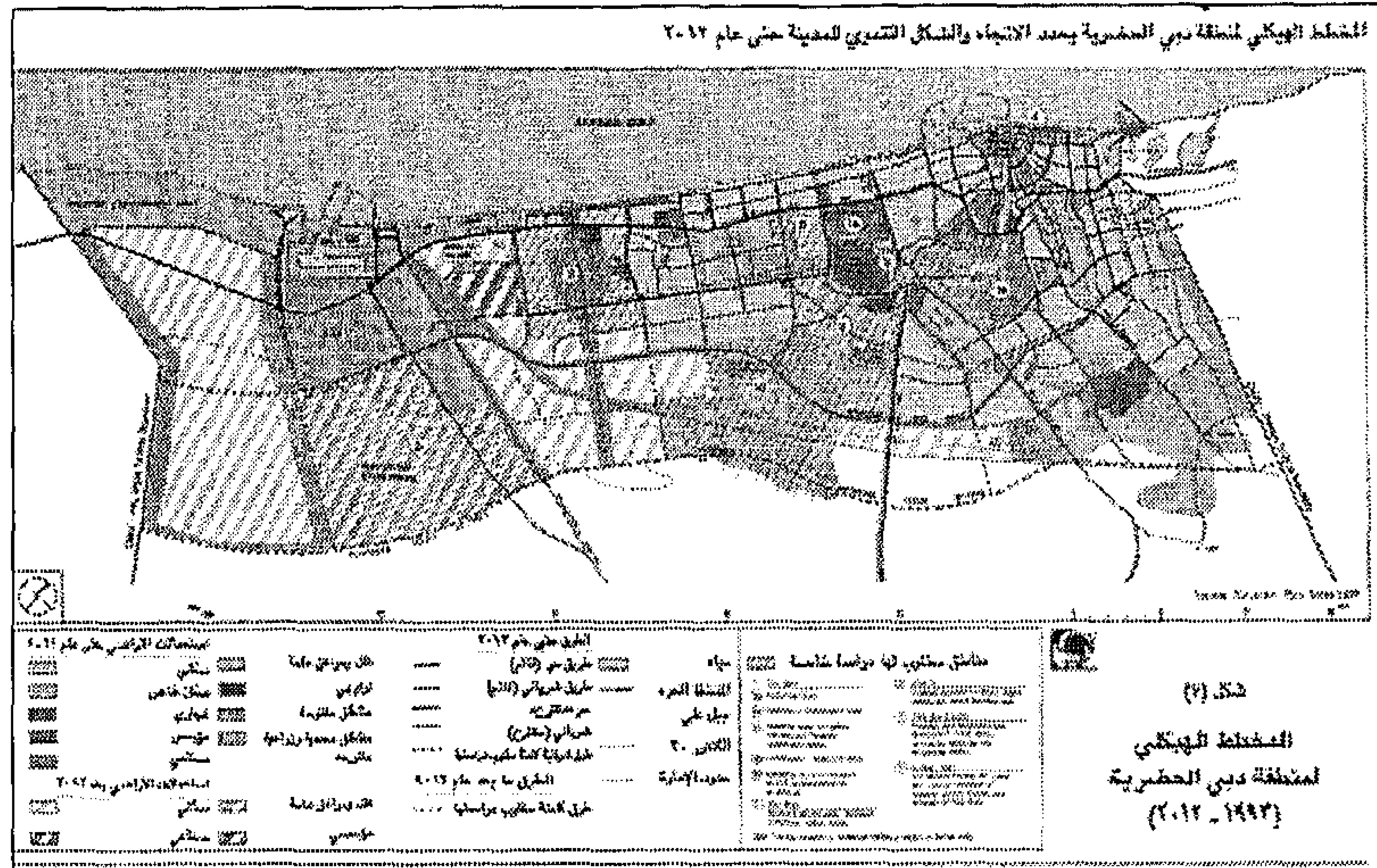
وبالتالي فإن معدل النمو الحضري وصل إلى 4.7٪ سنوياً خلال السنوات 1993-1998 ، ومعدل النمو السكاني إلى 6.4٪ سنوياً خلال نفس الفترة عام 1998 ، كما كان الاستعمال السكني يستحوذ على النسبة العظمى من إجمالي مساحات الأراضي المنماة في الإمارة عام 1998 يليه شبكة الطرق كما هو موضح من الشكل التالي :



المرحلة السادسة : تنفيذ المخطط الهيكلي لمنطقة دبي الحضرية (1993-2012) :

حيث قامت بلدية دبي بإعداد استراتيجية وبرامج عملية لتنفيذ المخطط الهيكلي لمنطقة دبي الحضرية ، وذلك بالتعاون مع شركة CH2MHILL الاستشارية لتحقيق الأهداف التالية :

- إعداد استراتيجية لتنفيذ المخطط الهيكلي مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات الإدارية والفنية والموارد المتاحة في ذلك الوقت .
- القيام بدراسة عناصر المخطط الهيكلي .
- إعداد الخطة الخمسية الإستراتيجية الأولى (2000-2004)
- تطوير هيكل إداري مستقبلي لتنفيذ المخطط الهيكلي.
- تحديث البيانات التخطيطية وتقييم مشروعات التطوير الحضري بهدف مواكبة فرص التطور العمراني وتغيير السياسات التخطيطية .



وعلى الرغم من التطور العمراني الظاهر خلال الفترات السابق ذكرها ضمن منطقة دبي الحضرية ، إلا أنه يمكن القول بأن النهضة العمرانية الكبيرة كانت خلال الفترة الأخيرة منذ عام 1998 ولغاية نهاية عام 2008 وهي فترة ظهور الأزمة العالمية وتداعياتها االتي اثرت بشكل كبير على عجلة التنمية العقارية في دبي .

حيث تم خلال هذه الفترة اعتماد الكثير من مشاريع التنمية الحضرية وتخطيط وتنفيذ الكثير من المناطق السكنية والصناعية والاستثمارية ، وظهور شركات الاستثمار العقاري الكبيرة الحكومية وشبه الحكومية والخاصة ، وظهر ما يسمى

بالطفرة العقارية الكبيرة التي أثرت على منطقة الخليج عموما ، وعلى إمارة دبي خصوصا .

فقد ظهرت شركة إعمار العقارية ومجمع دبي للاستثمار في أواخر تعينات القرن العشرين بمشاريعها السكنية والاستثمارية الضخمة ، وتبعتها شركة نخيل التي تعتبر اليوم جزءا من دبي العالمية وبعدها شركة دبي للاستثمار والتطوير التي أصبحت في نهاية المطاف دبي القابضة والتي تندرج تحتها كبرى شركات التطوير العقاري الحكومية وهي مجموعة دبي للعقارات وسما دبي وتطوير .. وغيرها

وقد أدت هذه الطفرة التنموية إلى استغلال المساحات الكبيرة واستهلاك الكثير من مساحات الأراضي ضمن المنطقة الحضرية ، إضافة إلى اختلال التوازن في استعمالات الأراضي ، بما يتعارض مع خطط التنمية الأساسية والمعتمدة ضمن المخطط الهيكلي السالف الذكر ، وسياسات تنفيذه المقررة ما بين عامي 1993 – 2012 ، الأمر الذي ترتب عليه الكثير من الآثار القانونية والتخطيطية السلبية التي سنناقشها لاحقا .

المطلب الثالث – القضايا الرئيسية المرتبطة بالتخطيط الحضري والتنمية العمرانية :

نريد من خلال هذا المبحث أن نسلط الضوء على أهم القضايا المرتبطة بنظام التخطيط العمراني في دبي وتحليلها وبيان تأثير التشريعات التخطيطية القائمة ودورها في هذا النظام ، وذلك من خلال ما يلي :

1. تحديد الجهات التي تمارس العمل التخطيطي في إمارة دبي ، وبيان مستوى التنسيق فيما بينها ومعرفة حجم ومستوى صلاحيات ومسؤوليات كل منها ، وذلك للتعرف على مدى تداخل وتقاطع تلك الصلاحيات أو تكاملها .
2. مدى التقيد بالمخططات الهيكلية والبرامج التخطيطية والاستثناءات التخطيطية والتشريعية القائمة .

أولا- تعدد الجهات التي تباشر مهام التخطيط العمراني في إمارة دبي حاليا :

يقوم بمباشرة مهام التخطيط العمراني في دبي عدد من الجهات وهي :

1) بلدية دبي .
2) سلطة منطقة دبي الحرة للتكنولوجيا والإعلام (TECOM) .
3) مؤسسة الموانئ والجمارك والمنطقة الحرة .
4) المكتب التنفيذي التابع لحاكم دبي .
5) المجلس التنفيذي .
6) المكتب الهندسي التابع لحاكم دبي .

بلدية دبي :

تعتبر بلدية دبي بموجب مرسوم تأسيسها هي السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل بالنسبة لمباشرة عملية التخطيط الحضري ، والتي كانت تنفرد بهذا الاختصاص حتى عام 2000 تقريبا ، ، حيث نص الفصل الأول من مرسوم تأسيس

بلدية دبي لعام 1974 والمتعلق بصلاحيات المجلس البلدي، بشأن تجميل المدن وتخطيطها على ما يلي :

- الفقرة 17 – تقرير المشروعات الخاصة بتجميل المدن بما في ذلك إنشاء الحدائق العامة والساحات والمنتزهات ومحلات السياحة .
- الفقرة 19 – تخطيط المدن وفتح الشوارع وإلغاؤها وتعديلها وتعيين عرضها وطولها وتعبيدها ، وإنشاء أرصفتها وصيانتها وإنارتها وتسميتها ، وترقيم بناياتها وإنشاء الجسور وتعود نشأة بلدية دبي إلى عام 1954م عندما أمر الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم حاكم دبي آنذاك بإنشاء جهاز وظيفي محدد عهد إليه بالأعمال المحلية آنذاك ، والتي تمثلت في الخدمات التموينية ، النظافة ، المراقبة الصحية ، التنسيق العمراني وتنظيم المباني ، واعتبر ذلك نواة لبلدية صغيرة مقرها غرفة واحدة من غرف دائرة الجمارك السابقة المجاورة لمكتب الحاكم القديم

وبعد ذلك توسعت البلدية واتخذت مقراً مستقلاً لها وتم تعيين مهندس لخرائط البناء ، ثم قررت تحصيل رسوم رمزية تجبي من أصحاب المحلات التجارية وباعه الخضروات والفواكه .. الخ. وبدأ نشاطها بالازدياد فقامت بإصدار رخص المحلات التجارية والمهنية ، واستطاعت تنمية المواصلات وبناء سوقين كبيرين للخضروات والأسماك واللحوم في كل من ديرة وبردبي .

وفي عام 1961م صدر مرسوم بتأسيس بلدية دبي وتعيين مدير جديد لها، وفي نفس العام صدر أمر بحل مجلس البلدية وإعادة تكوينه من 16 عضواً يعينهم الحاكم لمدة سنتين ، وكلف المجلس الجديد بتعيين لجنة مالية وأخرى للأغراض العامة ، وأي لجان أخرى تواكب التطور والتوسع حسب الضرورة ، وللمجلس أن يصدر اللوائح والأوامر المحلية . وقد أعيد عام تشكيل المجلس البلدي للمرة الأولى 1962م ، ثم في أعوام 1965 ، 1968 ، 1980 ، 1982 .

ويعد مرسوم تأسيس بلدية دبي الصادر عام 1961 ، هو الأساس التشريعي أو المرجعية القانونية لصلاحيات بلدية دبي في إدارة عملية التخطيط العمراني في إمارة دبي ، والمهام المنوطة بإدارة التخطيط فيها ، والتي بموجبها تقوم بعملية إعداد وتنفيذ سياسات وبرامج ومخططات التنمية العمرانية

الهيكل التنظيمي لإدارة التخطيط ومهامها في بلدية دبي

لقد تضمن القرار الإداري رقم 151 لسنة 2008، اعتماد الهيكل التنظيمي لإدارة التخطيط ببلدية دبي ووصف مهامها، وبموجب هذا القرار تحتوي إدارة التخطيط على مكتب التخطيط والتطوير التابع للإدارة وعلى خمسة أقسام هي :

1. قسم البحوث التخطيطية : ويتضمن شعبتين الأولى شعبة الدراسات التخطيطية، والثانية شعبة التصميم العمراني .
2. قسم التشريعات والإحصاءات التخطيطية : ويشمل شعبتين أيضا هما ، شعبة التصاريح التخطيطية، وشعبة الإحصاء التخطيطي .
3. قسم الرقابة التخطيطية .
4. قسم تخصيص الأراضي والخدمات : ويضم شعبتين هما ، شعبة تخصيص الأراضي ، وشعبة الخدمات التخطيطية
5. قسم الإعلان : ويشتمل على شعبتين هما شعبة التصاريح الإعلانية والرقابة ، وشعبة ورشة الإعلانات والديكور .

وتشتمل مهام إدارة التخطيط على إعداد الدراسات والبحوث العمرانية والمخططات التفصيلية للمناطق التخطيطية وفقا لأهداف المخطط الهيكلي لمنطقة دبي الحضرية لضمان تحديث السياسات التنموية المستقبلية ، ومراقبة تنفيذ الخطط الخمسية والسنوية للتنمية العمرانية، ومراجعة واعتماد مخططات المشاريع الكبرى وتقديم التوصيات بما يتماشى مع الضوابط التخطيطية للتنمية العمرانية، وإعداد المخططات

التفصيلية متضمنة دراسات التصميم العمراني للمناطق التخطيطية وتحديد المناطق المناسبة للاستعمالات المختلفة للأراضي، والإشراف على أعمال الاستشاريين.

كما تشمل مهام الإدارة الإشراف على إعداد وتحديث نظام تصنيف وتقنين استعمالات الأراضي واللائحة التنفيذية بما في ذلك المعايير والاشتراطات التخطيطية، وإصدار التصاريح التخطيطية المختلفة حسب الاستعمال والأنظمة واللوائح المعتمدة، والإشراف على تقسيم الأراضي وتخصيصها لجميع الاستعمالات (السكنية، التجارية، الصناعية، الزراعية، والمرافق العامة) .

كما يناط بالإدارة اقتراح وتنفيذ سياسات شاملة لإجراءات تخصيص وتأثير وتعويض استعمالات الأراضي والملكيات الخاصة لصالح مشروعات التخطيط وتطوير المرافق العامة وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية، واقتراح التشريعات والسياسات والقوانين المتعلقة بالرقابة التخطيطية على كافة استعمالات الأراضي متضمنة مناطق التطوير الخاصة، ومتابعة تنفيذها للتأكد من التزام الجهات المعنية بها واتخاذ الإجراءات اللازمة تجاه المخالفين بالتنسيق مع الجهات المعنية .

وتقوم إدارة التخطيط أيضا بمهام اقتراح وتنفيذ التشريعات والقوانين المنظمة لأعمال الإعلانات الخارجية على المباني والواجهات المعمارية بالإمارة ، وتقديم المقترحات لتطوير النواحي البصرية والتجميلية والتنظيمية لكافة الإعلانات على مستوى الإمارة ورفعها للجهات المعنية ، وإصدار التصاريح الخاصة بالإعلانات والرقابة على عمل الشركات الإعلانية بالإمارة والتأكد من التزامها بجميع التشريعات والقوانين المتعلقة بالإعلان ، واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة تجاه المخالفين وإزالة الإعلانات المخالفة بالتنسيق مع الجهات المعنية .

سلطة منطقة دبي الحرة للتكنولوجيا والإعلام (TECOM) :

وهي السلطة المختصة بممارسة مهام التخطيط العمراني للمشاريع التابعة لدبي القابضة ، وهي إحدى شركات الاستثمار الحكومي التابعة لحكومة دبي ، والتي تندرج تحتها العديد من شركات التطوير العقاري (مثل شرطة تطوير – مجموعة دبي

للعقارات – سما دبي – دبي لاند .. وغيرها) ، حيث انشئت هذه الشركة منذ عام200 وذلك بموجب قانون منطقة دبي الحرة للتكنولوجيا والتجاوة الالكترونية والإعلام رقم (1) لسنة 2000 ، وتعديلاته ، حيث تمارس (سلطة تيكوم) متابعة ومراقبة التنفيذ لمشاريع دبي القابضة وفقا لهذا القانون ، فقد جاء في المادة التاسعة وتعديلاتها المهام التي تمارسها سلطة تيكوم حيث جاء فيها ، تتولى السلطة في سبيل تحقيق أهدافها المهام والمسؤوليات التالية :

- توفير البنية التحتية والمباني وخدمات الإدارة وأية خدمات أخرى لازمة لتحقيق أهذاف السلطة
- تنظيم الأعمال والأنشطة داخل المنطقة الحرة .
- توفير خدمات الإتصالات والإنترنت
- توثيق مواقع الإنترنت والتجارة الإلكترونية ووضع الشروط اللازمة لذلك ويجوز للسلطة أن ترخص للمؤسسات القائمة في المنطقة الحرة بتوثيق هذه المواقع .
- تأسيس وترخيص المؤسسات في المنطقة الحرة .
- تقديم الخدمات بكافة أنواعها.
- فرض واستيفاء الرسوم لقاء ما تقدمه السلطة من خدمات .

وقد جاء في المادة 18 / استثناء خضوع سلطة تيكوم للأنظمة والقوانين المعمول به وفقا لما يلي:

لا تخضع السلطة أو الشركات أو الأفراد العاملين في المنطقة الحرة فيما يتصل بعملياتهم فيها للقوانين والأنظمة المتعلقة ببلدية دبي أو بدائرة التنمية الاقتصادية أو بلجنة الايجارات ، أو للسلطات والصلاحيات الداخلة ضمن اختصاص أي منهم .

وأضافت المادة 18 المعدلة بالقانون رقم (9) لسنة 2003 بتعديل قانون منطقة دبي الحرة للتكنولوجيا والتجارة الإلكترونية والإعلام رقم (1) لسنة 2000 ، الأمور المتعلقة بالبيئة ، حيث أضافت : ويستثنى من ذلك القوانين والأنظمة المتعلقة بالبيئة .

مؤسسة الموانئ والجمارك والمنطقة الحرة :

وهي الجهة الحكومية المنوط بها مسؤوليات الإشراف على التنظيم العمراني في مناطق التطوير الخاصة وذلك استنادا إلى القانون رقم (3) لسنة 2006 بإنشاء دبي العالمية ، والمرسوم رقم 22 لسنة 2009 الذي أصدره سمو الشيخ محمد حاكم دبي بشان تطوير المناطق الخاصة في إمارة دبي حيث عرّف المرسوم مناطق التطوير الخاصة بأنها "الأراضي والمجمعات والمناطق المملوكة لمؤسسة الموانئ والجمارك والمنطقة الحرة أو دبي العالمية أو الجهات والشركات التابعة لأي منهما في الإمارة ، أو الواقعة داخل نطاق سلطاتهما أو ضمن المناطق التي تقوم مؤسسة الموانئ والجمارك والمنطقة الحرة بتحديدها ، أو المناطق التي يتم تحديدها بموجب تشريع يصدره الحاكم ، وتشمل دونما حصر: نخيل، لمتليس، مدينة دبي الملاحية، استثمار، مركز دبي للسلع المتعددة".

كما حدد المرسوم ، المهام التي تختص بها مؤسسة الموانئ والجمارك والمنطقة الحرة من دون غيرها في مناطق التطوير الخاصة ، وهي :

- الإشراف على تنظيم جميع المسائل المتعلقة بالبنية التحتية وتزويدها بالخدمات العامة .
- إصدار جميع أنواع التراخيص في مناطق التطوير الخاصة .
- تحديد وتقييم وفرض وتطبيق وتحصيل رسوم الخدمات والرسوم والبدلات المالية نظير الخدمات العامة والتراخيص المشار إليها آنفا .

ونص المرسوم على أن تضع مؤسسة الموانئ والجمارك والمنطقة الحرة ضوابط تحديد وتقييم رسوم الخدمات في مناطق التطوير الخاصة، بالتنسيق مع دائرة الأراضي والأملاك ومؤسسة التنظيم العقاري، بالإضافة إلى قيام رئيس مؤسسة الموانئ

والجمارك والمنطقة الحرة بإصدار الأنظمة المتعلقة بالبنية التحتية والتراخيص، وتزويد الخدمات العامة ضمن مناطق التطوير الخاصة، وألغى المرسوم أي نص في تشريع آخر إلى المدى الذي يتعارض مع أحكامه .

بينما نجد في الدول الأخرى حصر مهمة التخطيط العمراني بهيئة حكومية واحدة ، ويكون قانون التخطيط العمراني هو المحدد لتلك الجهة ولصلاحياتها ، فعلى سبيل المثال أناط قانون البناء الموحد لعام 2008 بمصر مهمة التخطيط العمراني ، بالهيئة العامة للتخطيط العمرانى ، حيث جاءت المادتين (5-6) من الباب الأول الخاص بالتخطيط العمراني بتعريف الهيئة وتحديد صلاحياتها وفقا لما يلي :

مادة 5

الهيئة العامة للتخطيط العمراني هي جهاز الدولة المسئول عن رسم السياسة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية المستدامة ، وإعداد مخططات وبرامج هذه التنمية على المستوى القومي والإقليمي والمحافظة ، ومراجعة وإقرار المخططات العمرانية على المستوى المحلى في إطار الأهداف والسياسات القومية والإقليمية والمحلية للتخطيط والتنمية العمرانية المستدامة .

وتتولى الهيئة التحقق من تطبيق تلك المخططات والبرامج طبقا للأهداف والسياسات المشار إليها ، وترفع تقاريرها فى هذا الشأن للوزير المختص لعرضها على المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية .

مادة 6

تباشر الهيئة العامة للتخطيط العمراني الاختصاصات المنوطة بها طبقا لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ولها على الأخص ما يأتى :

1. وضع البرنامج القومي لإعداد المخططات الإستراتيجية للتنمية العمرانية بمختلف مستوياتها .

2. إعداد المخططات الإستراتيجية للتنمية العمرانية على المستوى القومي والإقليمي والمحافظة والمخططات الإستراتيجية العامة للمدن والقرى .
3. مراجعة وإقرار ومتابعة تنفيذ المخططات الإستراتيجية العامة للمدن والقرى وأحوزتها العمرانية .
4. إعداد البحوث والدراسات القطاعية المتخصصة لأعمال التخطيط والتنمية العمرانية .
5. إعداد دلائل الأعمال للمخططات العمرانية ومراقبة تطبيقاتها .
6. تنظيم ممارسة أعمال التخطيط والتنمية العمرانية
7. تطوير وتنمية قدرات إدارات التخطيط العمرانى بالوحدات المحلية .
8. تطوير آليات تنفيذ المخططات بمستوياتها المختلفة والمخططات التفصيلية .
9. تقييم وتحديث المعلومات والمؤشرات العمرانية بالتنسيق مع مراكز المعلومات على المستويات المختلفة .
10. اقتراح وإبداء الرأى فى القوانين واللوائح والقرارات المنظمة للتخطيط والتنمية العمرانية

المكتب التنفيذي

وهو المكتب التنفيذي الملحق بحاكم دبي الذي تم إنشاؤه بموجب القانون رقم (28) لعام 2006 والذي حدد مهامه وفقا لما يلي :

يكون المكتب التنفيذي في إمارة دبي. وحسب المادة الرابعة من القانون ، مسؤولاً عن إنجاز وإجراء دراسات تحليلية متخصصة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية وغيرها، وذلك من أجل تسهيل عملية اتخاذ القرارات الاستراتيجية والتنموية في شتى الميادين .

كما نصت المادة ذاتها على أن يعمل المكتب التنفيذي كمركز متخصص لتقديم الرأي والمشورة للجهات المعنية لضمان اتخاذ القرارات الملائمة .

ومن المهمات التي أنيطت بالمكتب المتابعة الفعّالة للخطط والبرامج والمشاريع والقرارات التي يُصدرها صاحب السمو حاكم دبي ، والعمل على تنفيذها بفاعلية وصولاً إلى الأهداف المرجوة منها. وكذلك متابعة أداء المجلس التنفيذي في إمارة دبي ومؤسسة دبي للاستثمارات الحكومية .

ويناط بالمكتب أيضاً رفع تقارير أداء منتظمة للحاكم تفيد بمدى التقدم الحاصل في تنفيذ وإنجاز الخطط والبرامج والمشاريع والمبادرات والقرارات ذات العلاقة ، إلى جانب إعداد الاستراتيجيات والخطط الطويلة الأمد، تتضمن أفكاراً خلاّقة وبدائل وسيناريوهات متعددة وتحليلات معمّقة لاستشراف ومواجهة التطورات المستقبلية بما فيها المتغيرات الاقليمية والدولية .

وكذلك إجراء الدراسات وتقديم المقترحات البنّاءة لمشاريع تنموية وتطويرية في مختلف القطاعات وانجاز أي مهام أخرى يُكلّف بها من قبل صاحب السمو الحاكم وتكون على صلة بالموضوعات المشار إليها.

المجلس التنفيذي :

وهو المجلس الذي تنطوي تحت سلطته كافة الهيئات والدوائر الحكومية بدبي ، ويضم خمس لجان قطاعية تابعة له وهي :

- لجنة التنمية الاقتصادية
- لجنة الأمن والعدل
- لجنة التنمية الاجتماعية
- لجنة البنية التحتية
- لجنة الصحة والسلامة

وتشمل مهام اللجان، كل وفقا للقطاع المعني بها، الإشراف على إعداد وتنفيذ وتحديث ومتابعة خطط كل قطاع من القطاعات التي تشكل بمجملها خطة دبي الإستراتيجية وذلك وفق البرنامج المعتمد لذلك من المجلس التنفيذي، إضافة إلى اقتراح مبادرات وسياسات لتطوير المجالات التي تندرج ضمن اختصاص كل لجنة ورفعها للمجلس التنفيذي لاعتمادها، كما تشمل اختصاصات كل من اللجان القطاعية مراجعة وتقييم السياسات والمبادرات المتعلقة بالقطاع المعني بها.

وما يهمنا في هذه المقام هو مهام لجنة البنية التحتية التي تعنى بموضوعات متعددة منها شبكات النقل والمرافق العامة الأساسية، والمرافق التعليمية، والصحية، وحماية وتنمية الموارد الطبيعية والحد من الضغوط البيئية المحيطة بها وإدارتها بصورة متكاملة ومستدامة بما يكفل جودة الحياة وتحقيق التنمية المستدامة، إضافة إلى التنمية الحضرية بما في ذلك من أوجه التخطيط الحضري، والبناء، وتصنيف واستعمالات الأراضي، وكافة الضوابط التخطيطية بالإضافة إلى تنمية المناطق النائية.

وأيضا مهام لجنة الصحة والسلامة التي تعنى بكافة المسائل المتعلقة بالصحة العامة، وتوفير الرعاية الصحية، والعمل على الحد من الحوادث، والوقاية منها، والتخفيف من آثارها إلى أدنى حد ممكن حفاظاً على الأرواح والممتلكات في كافة مرافق الحياة في الإمارة وذلك من خلال المحافظة على السلامة المهنية، وسلامة الإنشاءات والبنى التحتية، وسلامة قطاع النقل والمواصلات البرية والبحرية والجوية، وضمان متطلبات السلامة العامة في الأماكن العامة .

المكتب الهندسي :

وهو المكتب الهندسي الخاص لحاكم دبي ، والذي يتولى متابعة كافة المشاريع الخاصة بالشيخ محمد بن راشد آل مكتوم ، من إعداد تنفيذ ومراقبة وتوجيه الدوائر الحكومية بتسهيل إجراءات هذه المشاريع وايضا متابعة كافة الأوامر والتوجيهات الخاصة من حاكم دبي بهذا الخصوص .

الآثار المترتبة على تعدد أو ازدواجية جهات التخطيط العمراني وغياب التنسيق الجيد فيما بينها :

يعتبر موضوع ازدواجية أو تعدد الجهات المختصة بالتخطيط العمراني في دبي ، أمرا غير مسبوقا لدى دول العالم المعاصر ، فكما رأينا سابقا أن أكثر الدول تحصر مباشرة اختصاص التخطيط العمراني بالوزارات المختصة أو بهيئات التخطيط العمراني أو المجالس البلدية المحلية .

ويمكن القول أن العلاقة بين تلك الجهات المتعددة ليست بالعلاقة التكاملية أو التنسيقية (وإنما هي علاقة تنافسية) ! [100] ، الأمر الذي يؤدي غلى تضارب المهام والصلاحيات وتداخلها فيما بينها ، بل حتى اننا نجد بعض التضارب في الصلاحيات ضمن جهة الواحدة (كما هو الحال بالنسبة للجان القطاعية ضمن المجلس التنفيذي ، حيث تتقاطع بعض مهام لجنة البنية التحتية مع مهام لجنة الصحة والسلامة) .

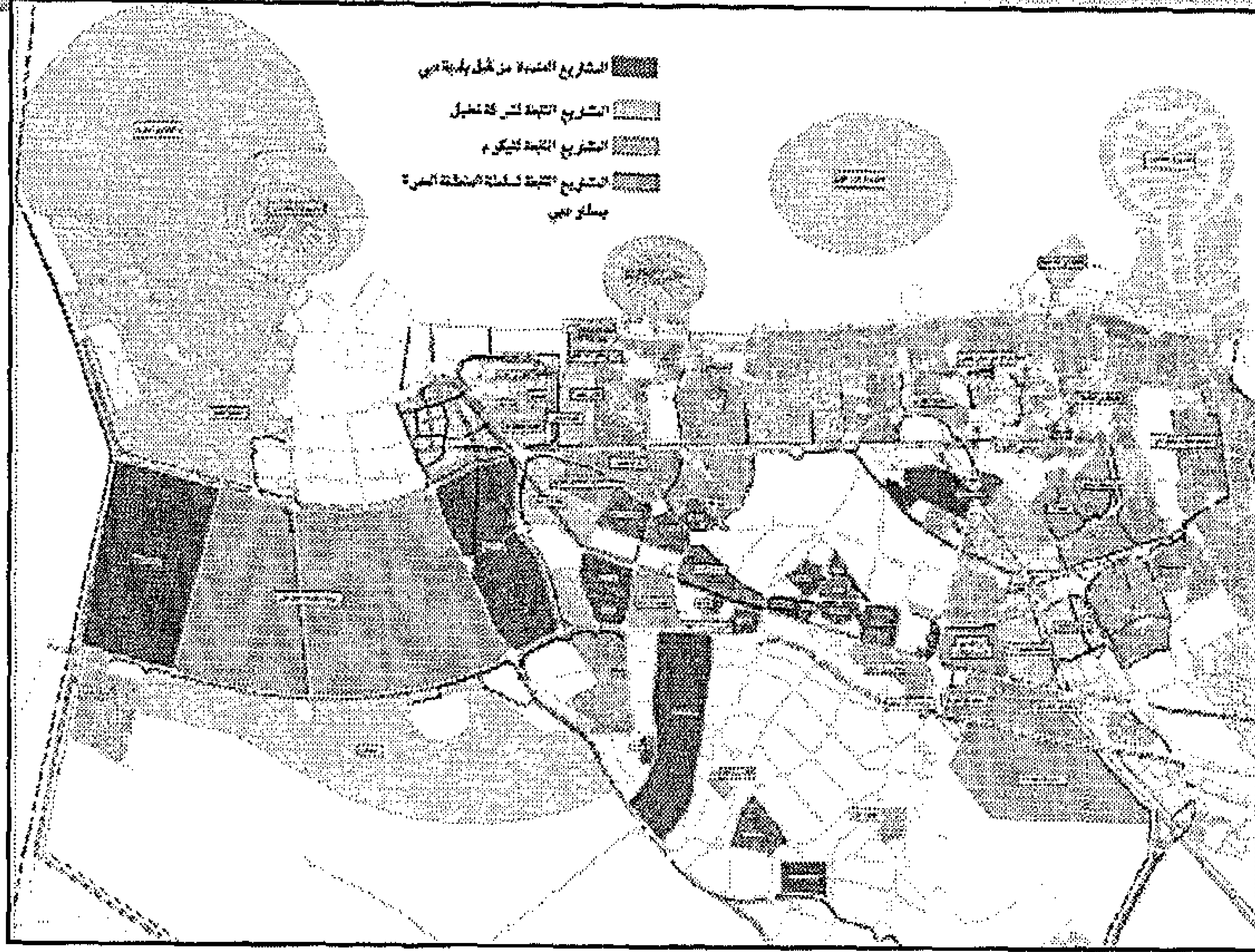
وفي غياب التنسيق الجيد فيما بين تلك الجهات ، يمكن الوقوف على جملة من الآثار المترتبة على وجود عدد من الجهات الحكومية (بل ومنها شبه حكومية) تمارس مهام التخطيط العمراني بإمارة دبي ومنها:

1. انحسار سلطة التخطيط العمراني الأصيلة والمتمثلة ببلدية دبي وهي الجهة الرئيسية المخولة بالقيام بمهام التخطيط الحضري ، وعدم شمولها من الناحية الجغرافية لكافة مناطق الإمارة ، ويتمثل ذلك بوجود جزء كبير من مساحة منطقة دبي الحضرية خارج سلطتها .

حيث نجد حوالي 25-30 ٪ من مساحة دبي الحضرية تخضع لسلطات غير بلدية دبي فيما يتعلق بأمور التخطيط العمراني كما هو موضح بالشكل التالي :

---

[100] -إن هذه النتيجة القائمة غير منظورة للجمهور وإن كانت قائمة فعلا ، والاستدلال عليها من خلال الخبرة الشخصية ومعايشتنا لهذا الواقع لمدة تزيد عن العشر سنوات من العمل لدى إحدى هذه الجهات .



ولئن كانت سلطة المنطقة الحرة مثلا قادرة على تخطيط وإدارة الاستعمالات الصناعية والاستثمارية (مثل الاستيراد والتصدير وغيرها من نفس النشاط) إلا أنها غير مؤهلة لتخطيط وإدارة المناطق السكنية مثلا كما هو الحال بالنسبة لمشاريع نخيل وحتى لو عهدت بالأمر الى الاستشاريين فهي لا تملك كادر فني يراجع عمل الاستشاريين ، بل وتفتقر إلى الإطار التنظيمي التخصصي التي تباشر بموجبه مثل هذه المهام ،لعدم توفر الضوابط والتشريعات التخطيطية الصادرة عن الجهات التشريعية أصولا للقيام بذلك .

2. الافتقار إلى التفاهم والتزامن بين القرار السياسي والمتطلبات والحاجات التخطيطية ، وذلك نتيجة عدم حصر مسؤولية التخطيط العمراني بجهة عليا واحدة ، وإطلاق صلاحيات سلطات مناطق التطوير الخاصة التي تنبثق عنها مشاريع التنمية العمرانية الكبرى التابعة لجهات شبه حكومية وجهات خاصة .

ثانيا – عدم التقيد بالمخططات الهيكلية والبرامج التخطيطية ، والاستثناءات التخطيطية والتشريعية القائمة .

يمكن الوقوف على جملة من الاستثناءات الرئيسية تبعا لتصنيفها التشريعي أو للمستوى التخطيطي التي تبرز موضوع عدم التقيد بالبرامج والخطط التنموية التي تضمنتها المخططات الهيكلية التي وضعت ضمن مراحل التطور العمراني لمنطقة دبي الحضرية ، وهي على التوالي :

الاستثناء الأول :

ويقوم على أساس استهلاك الأراضي المحجوزة للتنمية العمرانية المستقبلية (لما بعد عام 2012) وتخصيصها لجهات التطوير الاستثماري الخاصة أمثال اعمار العقارية ودبي لاند وغيرها ، وبالتالي ضياع المخزون الاحتياطي من الأراضي الفضاء المقدرة للأجيال القادمة .

الاستثناء الثاني :

وهو على مستوى الاستعمال العام للأراضي، ويتجلى ذلك من خلال ما يلي:

تحويل مساحات كبيرة من المناطق المخصصة كمحميات طبيعية بموجب المخطط الهيكلي 1993-2012 ، إلى استعمالات أخرى ، السكنية منها والاستثمارية، ومن هذه المناطق على سبيل المثال وليس الحصر، منطقة المحمية الطبيعية الواقعة ما بين طريق المدينة الجامعية وطريق دبي العابر ، والتي أصبحت ضمن حدود مشروع دبي لاند ، والمحمية الشاطئية بمنطقة جبل علي أيضا ، والتي اصبحت جزءا من مشروع واجهة دبي البحرية ، حيث تقدر مساحة تلك المحميات بـ هكتار ،

حتى أن هذه المحميات تم اعتمادها القرار المحلي رقم 2/ لسنة 1998 بشأن اعتماد بعض المناطق محميات طبيعية في إمارة دبي .

ويبين الشكل رقم (مخطط يوضح موقع المحمية وتحويله بعد ذلك)

ومنها أيضا المساحات الكبيرة المخصصة للاستعمال المؤسسي بمنطقتي رأس الخور وجبل علي ضمن المنطقة الحضرية ، وتخصيصها للجهات الاستثمارية أيضا ، وقد بينت دراسة احتياجات الإمارة من الأراضي اللازمة للاستعمال المؤسسي ، والتي أعدها قسم الدراسات التخطيطية ببلدية دبي ، الآثار السلبية والتبعات

التخطيطية المترتبة على ذلك ، حيث فقد المخطط الهيكلي عنصرا هاما في تحقيق الهيكل العمراني المستقبلي للإمارة والذي يؤمن كافة الاستعمالات الضرورية لتكامل الفعاليات الاقتصادية والعملية المستقبلية .[101]

ومنها أيضا تحويل بعض المناطق التي اعتمدت أصلا كمناطق لإسكان المواطنين، وتم تخصيصها فيما بعد إلى مشاريع استثمارية تجارية ، ادت إلى تأثير كبير على مخزون أراضي إسكان المواطنين ، وخطط الإسكان الحكومي على المدى البعيد .

الاستثناء الثالث :

وهو على مستوى التخطيط التفصيلي للمناطق ، ومن ذلك على سبيل المثال استثناءات تتعلق بتغيير الكثافة البنائية لبعض المشاريع الواقعة ضمن المناطق السكنية، دون وجود اعتبارات مسوغة لذلك التغيير، (مثلا تغيير االرتفاع المباني لمشروع إسكان استثماري ضمن منطقة البرشاء الأولى - وهو مشروع واقع ضمن منطقة سكنية ارتفاع المباني فيها ستة طوابق أصلا ، وقد منح الاستثناء لهذا المشروع ليكون الارتفاع اثنا عشر طابقا ، ويضم المشروع حوالي خمسين قطعة أرض شملهم الاستثناء)

الاستثناء الرابع :

وهو على مستوى قطعة الأرض الواحدة ، وهو الاستثناء الأكثر شيوعا من الناحية الكمية ، ويتمثل باستثناء الاستعمال أو الارتفاع أو الارتدادت أو اي من المحددات التخطيطية أو البنائية ضمن قطعة الأرض الواحدة ، ويمكن بيان ذلك من خلال الجدول المرفق التالي :

[101] - الدراسات التخطيطية - المجلد الثاني 1998 - 1999 / دراسة استعمالات أراضي المؤسسات في المخطط الهيكلي لمدينة دبي ص 113

السنة	2008									
الشهر	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
الاستثناء	13	12	15	20	22	11	11	23	8	
السنة	2009									
الشهر	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
الاستثناء	17	20	17	12	15	12	15	9	19	25

المصدر : قسم الاحصاءات والتشريعات التخطيطية بإدارة التخطيط ببلدية دبي

المبحث الثاني : تحليل الوضع القائم لقوانين التخطيط العمراني للتشريعات التخطيطية في إمارة دبي

المطلب الأول – الاعتبارات الرئيسية لدراسة الوضع القائم للتشريعات التخطيطية :

إن الهدف الأساسي من وراء دراسة الوضع القائم لحالة التشريعات التخطيطية في إمارة دبي ، ينطلق من عدة اعتبارات أهما :

1. بيان طبيعة العلاقة بين الفرضيات المتعلقة بالقضايا التخطيطية التي قام عليها الكتاب من جهة وارتباطها بالتشريعات العمرانية ودورها المؤثر بتلك القضايا من جهة أخرى .
2. محاولة التعرف على الأبعاد التنظيمية للتشريعات العمرانية القائمة في إمارة دبي ، ودورها فى عملية التنمية الحضرية المستدامة فى دبي ، وذلك على اعتبار أن تفسير وجود الظواهر السلبية ونقاط الضعف القائمة ، ومحاولة الحد من انتشارها وعلاجها ، يمكن أن يبدأ من دراسة هذه التشريعات ومحاولة الكشف عن العوامل التى أدت إلى انخفاض فاعليتها في تحقيق الأهداف التنموية المنشودة وتوفير البيئة العمرانية المستديمة .

3. الكشف عن أوجه القصور فى التشريعات العمرانية وصياغتها فى بعدين رئيسيين هما :

- البعد التشريعى : أي القصور في التشريعات القائمة ذاتها كنصوص أو عدم تحديثها .
- البعد التنفيذى : ويقصد به آثار هذا القصور في الإجراءات والعمليات التنفيذية للتشريعات القائمة فيما يخص عمليات التخطيط الحضري ، وانعكاسات ذلك على عملية التنمية الحضرية المستدامة في الإمارة .

4. التوصية ببعض المقترحات أو الإجراءات التحسينية ، التي يتم بموجبها معالجة أوجه القصور في منظومة التشريعات العمرانية القائمة ، وتدعيمها للارتقاء بها وتفعيلها ، بالشكل المطلوب .

ومن أجل دراسة وتحليل الوضع القائم للتشريعات التخطيطية وقوانين التخطيط العمراني ، والتوصل إلى الصورة الحقيقية ، والتي يمكن من خلالها رصد الأهداف السالفة الذكر ، تم القيام بالإجراءات التالية :

- القيام بعملية تجميع وحصر كافة القوانين والمراسيم والأوامر المحلية وغير ذلك من التشريعات المرتبطة بالتخطيط العمراني ، والتي تشكل حاليا المنظومة التشريعية للتخطيط العمراني في إمارة دبي ، وتحليلها لاستخلاص النتائج المتعلقة بالكتاب .
- إعداد استبانة خاصة لهذا الغرض (ولأغراض الموضوع عموما) ، تم بموجبها القيام بعملية استطلاع رأي أهل الاختصاص من المشتغلين بالتخطيط العمراني في إمارة دبي ، حول موضوع التشريعات التخطيطية ، ومدى أهميتها للنهوض بعملية التخطيط العمراني .

- مقابلة بعض المسؤولين لدى الهيئات المختصة بالتخطيط العمراني في الإمارة ، للوقوف على بعض القضايا التفصيلية والتثبت من الحقائق المرتبطة بفرضيات ومدخلات الكتاب

المطلب الثاني – حصر وتجميع التشريعات التخطيطة القائمة :

تم القيام بعملية جمع وحصر لكافة القوانين والتشريعات التخطيطية القائمة ، والمؤلفة من عدد من الراسيم والقوانين والقرارات والأوامر المحلية ، على النحو التالي:

- أمر محلي رقم (92) لسنة 1995م بشأن تنظيم استخدام المواقف العامة في إمارة دبي
- قرار محلي رقم (2) لسنة 1998م بشأن اعتماد بعض المناطق محميات طبيعية في إمارة دبي قرار رقم (1) لسنة 1998م بشأن تنظيم استغلال أراضي شاطئ منطقة الصفوح في إمارة دبي
- أمر محلي رقم (2) لسنة 1999 بشأن تصنيف وتقنين استعمالات الأراضي في إمارة دبي
- أمر محلي رقم (3) لسنة 1999 بشأن تنظيم أعمال البناء في إمارة دبي
- أمر محلي رقم (1) لسنة 1999م بتعديل الأمر المحلي بشأن اعتماد مسميات بعض المناطق في إمارة دبي أمر محلي رقم (6) لسنة 2000م بتعديل الأمر المحلي بشأن تنظيم أعمال البناء في إمارة دبي
- قرار رقم (3) لسنة 2000م بتشكيل لجنة تخصيص الأراضي الصناعية في إمارة دبي
- قانون رقم (4) لسنة 2001م بشأن المناطق الحرة
- قانون رقم (3) لسنة 2001م بإنشاء منطقة حرة في منطقة القوز الصناعية
- مرسوم رقم (22) لسنة 2001 بشأن المحافظة على المنطقة الساحلية في إمارة دبي
- أمر بشأن الإشراف على الشواطئ العامة
- أمر محلي رقم (6) لسنة 2001م بشأن اعتماد مسميات بعض الشوارع في إمارة دبي
- قرار رقم (19) لسنة 2001م بتعديل تشكيل لجنة تخصيص الأراضي الصناعية في إمارة دبي
- قرار رقم (16) لسنة 2001م بتعديل القرار رقم (13) لسنة 1996م بتعديل القرار بشأن تأجير الأراضي الحكومية لأغراض إقامة مساكن للعمال في إمارة دبي
- قانون رقم (7) لسنة 2002م بشأن تنظيم الطرق في إمارة دبي

- مرسوم رقم (2) لسنة 2002 بإنشاء هيئة دبي لاستقطاب الاستثمار والتطوير
- أمر محلي رقم (7) لسنة 2002م بشأن مواقع التخلص من النفايات في إمارة دبي
- أمر محلي رقم (4) لسنة 2002م بشأن اعتماد المسميات والحدود الجغرافية لبعض المناطق في إمارة دبي قانون رقم (11) لسنة 2003م بإنشاء المحميات الطبيعية في إمارة دبي
- قانون رقم (9) لسنة 2003م بتعديل قانون منطقة دبي الحرة للتكنولوجيا والتجارة الإلكترونية والإعلام
- قانون رقم (3) لسنة 2003م بشأن إنشاء مجلس تنفيذي لإمارة دبي
- قرار رقم (9) لسنة 2003 بشأن إنشاء مدينة دبي الطبية
- قرار رقم (16) لسنة 2003م بتشكيل (اللجنة العليا للإشراف على تنفيذ مشروع قطار دبي)
- أمر محلي رقم (5) لسنة 2003م بتعديل الأمر المحلي بشأن مواقع التخلص من النفايات في إمارة دبي
- قرار رقم (2) لسنة 2003 بشأن تشكيل لجنة تثمين الأراضي في إمارة دبي
- أمر رقم (1) لسنة 2003م بإلغاء غرامة التأخير المنصوص عليها في الأمر المحلي بشأن تنظيم استخدام المواقف العامة في إمارة دبي
- قانون رقم (11) لسنة 2004 بتعديل قانون منطقة دبي الحرة للتكنولوجيا والتجارة الإلكترونية والإعلام
- قانون رقم (10) لسنة 2004 بشأن مشاريع الإنشاء والتطوير الخاصة بدائرة الطيران المدني
- قانون رقم (9) لسنة 2004 بشأن مركز دبي المالي العالمي
- قانون رقم (7) لسنة 2004م بإنشاء واحة دبي للسيليكون
- أمر بشأن الأراضي السكنية الممنوحة للمواطنين في إمارة دبي
- أمر بشأن الالتزام بتشريعات الصحة والسلامة العامة وحماية البيئة في إمارة دبي
- قانون رقم (17) لسنة 2005 بإنشاء هيئة الطرق والمواصلات
- قانون رقم (28) لسنة 2006 بإنشاء المكتب التنفيذي
- قانون رقم (20) لسنة 2006 بإنشاء مؤسسة محمد بن راشد للإسكان
- قانون رقم (17) لسنة 2006 بشأن إلحاق ورشة حكومة دبي ببلدية دبي
- قانون رقم (11) لسنة 2006 بشأن إنشاء مؤسسة دبي للاستثمارات الحكومية

- قانون رقم (9) لسنة 2006 بشأن إلحاق مؤسسة دبي للمواصلات بـ (هيئة الطرق والمواصلات)
- قانون رقم (8) لسنة 2006 بإنشاء مؤسسة دبي للطيران في جبل علي
- قانون رقم (7) لسنة 2006 بشأن التسجيل العقاري في إمارة دبي
- قانون رقم (3) لسنة 2006 بإنشاء دبي العالمية
- قانون رقم (1) لسنة 2006 بتعديل قانون منطقة دبي الحرة للتكنولوجيا والإعلام
- مرسوم رقم (12) لسنة 2006 بنقل بعض المهام والمسؤوليات من بلدية دبي إلى هيئة الطرق
- مرسوم رقم (2) لسنة 2006 بتعديل بعض أحكام المرسوم بشأن سلطة المنطقة الحرة في ميناء جبل علي نظام رقم (10) لسنة 2006 بشأن طلبات التعديل على أنظمة التخطيط والبناء في إمارة دبي
- نظام رقم (1) لسنة 2006 بشأن إشغال أرصفة الطرق والساحات الخارجية للمباني والمحلات التجارية
- نظام رقم (4) لسنة 2006 بشأن المخيمات السياحية البرية
- تعليمات بشأن الرصف أمام المنشآت العمرانية في إمارة دبي
- نظام رقم (3) لسنة 2006 بشأن تحديد مناطق تملك غير المواطنين للعقارات في إمارة دبي قرار رقم (27) لسنة 2006 بإنشاء لجنة دبي للتخطيط الحضري
- قرار رقم (239) لسنة 2006 بتعديل القرار بشأن صرف تعويضات للمواطنين المتأثرة منازلهم في مشروع تطوير منطقة أبوهيل
- أمر رقم (2) لسنة 2006 بتعديل الأمر المحلي بشأن الصرف الصحي والري وتصريف المياه
- قانون رقم (27) لسنة 2007 في شأن ملكية العقارات المشتركة في إمارة دبي
- قانون رقم (28) لسنة 2007 بشأن إنشاء مجلس دبي الاقتصادي
- قانون رقم (25) لسنة 2007 بتعديل بعض أحكام قانون إنشاء مؤسسة دبي العقارية رقم (14) لسنة 2007
- قانون رقم (20) لسنة 2007 بتعديل قانون بإنشاء مؤسسة دبي للطيران في جبل علي
- قانون رقم (21) لسنة 2007 بشأن إنشاء هيئة دبي للطيران المدني
- قانون رقم (22) لسنة 2007 بشأن إنشاء مؤسسة دبي لخدمات الملاحة الجوية
- قانون رقم (23) لسنة 2007 بشأن إنشاء مؤسسة دبي للمطارات

- قانون رقم (16) لسنة 2007 بشأن إنشاء مؤسسة التنظيم العقاري
- قانون رقم (14) لسنة 2007 بإنشاء مؤسسة دبي العقارية
- قانون رقم (11) لسنة 2007 بإنشاء مدينة دبي الملاحية
- قانون رقم (8) لسنة 2007 بشأن حسابات ضمان التطوير العقاري في إمارة دبي
- قانون رقم (6) لسنة 2007 بشأن إنشاء المدينة العالمية للخدمات الإنسانية
- قانون رقم (5) لسنة 2007 بتعديل قانون إنشاء مؤسسة دبي للاستثمارات الحكومية
- نظام رقم (3) لسنة 2007 بشأن طلبات التعديل على استعمالات الأراضي والمباني في إمارة دبي
- قرار رقم (44) لسنة 2007 بشأن تمديد أعمال لجنة دبي للتخطيط الحضري
- قرار رقم (36) لسنة 2007 بشأن حظائر الحيوانات في إمارة دبي
- قرار رقم (34) لسنة 2007 بشأن تشكيل لجنة تخصيص الأراضي الصناعية الاستثمارية
- قرار رقم (19) لسنة 2007 بشأن حظر استعمال المزارع لسكن العمال في إمارة دبي
- قرار رقم (173) لسنة 2007 بإصدار اللائحة التنفيذية للنظام رقم (1) لسنة 2006 بشأن إشغال أرصفة الطرق والساحات الخارجية للمباني والمحلات التجارية في إمارة دبي
- قانون رقم (13) لسنة 2008 بشأن تنظيم السجل العقاري المبدئي في إمارة دبي
- قانون رقم (15) لسنة 2008 بشأن حماية المياه الجوفية في إمارة دبي
- قانون رقم (16) لسنة 2008 بتعديل القانون رقم (20) لسنة 2006 بإنشاء مؤسسة محمد بن راشد للإسكان
- قانون رقم (1) لسنة 2008 بشأن إنشاء ورشة حكومة دبي
- قرار رقم (11) لسنة 2008 بشأن نقل ملكية بعض الأراضي الصناعية إلى مؤسسة دبي العقارية
- قرار رقم (12) لسنة 2008 بشأن نقل ملكية بعض الأراضي إلى مؤسسة دبي العقارية
- قرار المجلس التنفيذي رقم (15) لسنة 2009 بتعديل بعض أحكام الأمر المحلي رقم (11) لسنة 2003 بشأن الصحة العامة وسلامة المجتمع في إمارة دبي
- قانون رقم (9) لسنة 2009 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (13) لسنة 2008 بشأن تنظيم السجل العقاري المبدئي في إمارة دبي
- قانون رقم (5) لسنة 2009 بشأن مؤسسة مدينة ميدان
- قانون رقم (3) لسنة 2009 بشأن نقل ملكية المنطقة الحرة في مطار دبي الدولي إلى مؤسسة دبي للاستثمارات الحكومية

- قانون رقم (4) لسنة 2009 بشأن نقل ملكية واحة دبي للسيليكون إلى مؤسسة دبي للاستثمارات الحكومية
- مرسوم رقم (22) لسنة 2009 بشأن مناطق التطوير الخاصة في إمارة دبي
- نظام رقم (4) لسنة 2009 بشأن تنظيم العمل بحرم الطريق في إمارة دبي
- نظام رقم (5) لسنة 2009 بشأن تنظيم السكك الحديدية في إمارة دبي
- قانون رقم (25) لسنة 2009 بشأن المنطقة الحرة في مطار دبي الدولي

ملاحظة :

تم حصر وجوع هذه القوانين والمراسيم واللللوائح والنظمة من خلال إدارة الشؤون القانونية وقسم التشريعات التخطيطية بإدارة التخطيط ببلدية دبي ، والموقع الالكتروني لمحاكم دبي وموقع محامو الإمارات العربية المتحدة .

المطلب الثالث - تحليل نقاط الضعف والقوة في التشريعات التخطيطية القائمة

الجوانب السلبية في التشريعات العمرانية القائمة :

لدى تحليل مجموعة القوانين والمراسيم والأوامر المحلية والأنظمة المرتبطة بموضوع التخطيط العمراني في الإمارة ، يتبين لنا عدد من القضايا التي تستدعي الوقوف عليها وهي كالآتي :

أولا – ضعف المستوى القانوني للتشريعات القائمة وذلك من ناحية أن أنها صادرة جهات متعددة وعدم صدورها جميعا عن حاكم الإمارة كممثل للسلطة التشريعية فيما يتعلق بالقوانين المحلية في الإمارة .

ثانيا – افتقار التشريعات القائمة للارتباط المباشر بموضوع التخطيط العمراني وإعداد ومراقبة وتنفيذ خططه وبرامجه ، حيث نجد ارتباط تلك القوانين والأنظمة بقضايا فرعية ذات علاقة بالتخطيط العمراني .

ثالثا – إن معالجة القضايا التخطيطية أو المسائل المرتبطة بالتخطيط العمراني بشكل منفرد ومستقل ، يترتب عليه عدم شمولية التشريعات القائمة لكافة الجوانب المرتبطة بمهام التخطيط العمراني ، والحاجة الدائمة إلى سن القوانين او إصدرا الأوامر

المحلية لمعالجة كل قضية مستجدة على حدى ، دون وجود أساس تنظيمي عام وشامل يحكم ويوجه عملية التخطيط الحضري ، وفق الأسس والضوابط العلمية والمنهجية الصحيحة .

رابعا - إن تعدد الجهات المختصة بالتخطيط العمراني في إمارة دبي ، يترتب عليه إزدواجية وتعدد التشريعات والمعايير والضوابط التخطيطية ، ويزداد الأمر صعوبة إذا ما كانت تلك التشريعات والمعايير غير متوافقة أو غير منسجمة مع بعضها.

وقد قامنا بهذا الشان بطرح المقترح التالي على إدارة التخطيط في بلدية دبي والمتمثل في :

أنه في حالة إبقاء الوضع على ما هو عليه من ناحية تعدد الجهات المختصة بالتخطيط العمراني فإنه يجب توحيد التشريعات والضوابط التخطيطية المتعلقة بعملية التخطيط العمراني في إمارة دبي وإصدار نوع من (الكود) الموحد للتشريعات والأنظمة التخطيطية ، تلتزم بتنفيذه كافة الجهات المسؤولة عن التخطيط العمراني في إمارة دبي (مثل تيكوم ونخيل ..) .

ويتم ذلك عن طريق إعداد كود أو نظام شامل وموحد للتشريعات التخطيطية، يتم تقنينه بشكل قانون ، تكون مرجعيته العلمية والمنهجية للإدارات المتخصصة / مثلا إدارة التخطيط في بلدية دبي ، حيث تكون لها المبادرة على اعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل بموجب مرسوم تأسيس بلدبة دبي ، وبالتنسيق مع الشؤون القانونية من جهة ، والجهات المعنية الأخرى من جهة أخرى ، وذلك عن طريق لجان خاصة تنشأ لهذا الغرض ، ويصدر هذا القانون أصولا عن السلطة التشريعية (أو بمرسوم عن سمو حاكم البلاد) حسب الإجراءات المتبعة .

وتتجلى اهمية هذا المقترح بالنقاط التالية :

1. أن يتضمن القانون تحديد الجهات المناط بها عملية التخطيط العمراني وبيان مسؤولياتها وصلاحياتها في إدارة العملية التخطيطية ، والدور الذي تقوم به

كل من هذه الجهات ، وتنظيم العلاقة وتحديد آليات التنسيق فيما بينهم لعدم تداخل أو تضارب الأدوار .

2. جمع وتقنين كافة المعايير والضوابط التخطيطية ، وتحويلها إلى نصوص قانونية موحدة وملزمة للأطراف ذوي الشأن .

3. اكتساب الصفة القانونية لمراحل وإجراءات التخطيط العمراني ونطاق تطبيقه والإجراءات التي تتطلبها أجهزة التخطيط العمراني ضمن مراحل وعمليات التخطيط .

4. تحقيق العدالة التخطيطية : حيث أن اتباع سلطات التخطيط الحضري لإجراءات محددة مرتكزة على نصوص وتشريعات تخطيطية موحدة ، يؤدي إلى تحقيق نوع من العدالة التخطيطية في المجتمع ، وبالتالي تكون قرارت سلطات التخطيط العمراني واحدة ، فيما يتعلق بالقضايا التخطيطية المتشابهة.

5. وهذا يؤدي بدوره إلى ترسيخ وتدعيم النظام الحضري في الإمارة على المستوى القطاعي والانسجام والتوازن في الأنماط العمرانية على مستوى المناطق أو الأحياء .

الجوانب الإيجابية في التشريعات القائمة :

إن مراجعة التشريعات التخطيطية القائمة يظهر بوضوح أن الأمر المحلي رقم (2) لسنة 1999 بشأن تصنيف وتقنين استعمالات الأراضي في إمارة دبي وتعديلاته اللاحقة ، يعتبر باكورة المنظومة التشريعية التخطيطية ، وهو التشريع الذي يتناول القضايا التخطيطة مباشرة ويتحكم بجزء منها بشكل شامل ومتكامل ، حيث يتحكم بكافة الاشتراطات والأنظمة التخطيطية على مستوى قطعة الأرض من حيث استعمالها والنسبة الطابقية فيها والكثافة البنائية عليها وعدد الأدوار والارتدادات ومواقف السيارات ... الخ ، وغيرها من المحددات التخطيطية المتعلقة بقطعة الأرض .

وكذلك الحال بالنسبة إلى الأمر المحلي رقم (3) لسنة 1999 م بشأن تنظيم أعمال البناء في إمارة دبي وتعديلاته اللاحقة ، وهي بمثابة التشريعات العمرانية المنظمة لأعمال البناء في دبي وهي من التشريعات العمرانية التي تتضمن الضوابط والمعايير والأنظمة البنائية ، التي تتحكم وتوجه أعمال البناء داخل قطعة الأرض من الناحية الإنشائية والمعمارية .

ويعتبر كلا من قانون تصنيف استعمالات الأراضي ، وقانون تنظيم اعمال البناء من أهم القوانين التي ترتكز عليها عمليات التخطيط والبناء في إمارة دبي ، واللذان يعتبران بحق ، من أفضل القوانين والتشريعات العمرانية إقليميا وعربيا .

وسوف يتم تناول الإطار التحليلي للتشريعات التخطيطية بشكل تفصيلي أكبر، وذلك في معرض بيان الاستنتاجات التي خلص إليها هذا الكتاب .

المبحث الثالث : الأطر التحسينية المقترحة لتطوير تشريعات وقوانين التخطيط العمراني القائمة

المطلب الأول - منهجية تطوير التشريعات التخطيطية

سأحاول في هذا الفصل بإذن الله أن أشير إلى منهجية تطويرية يمكن من خلالها لقوانين وتشريعات التخطيط العمراني أن تقوم بأكثر من دور هام وفعال في النهوض بعملية التخطيط الحضري في إمارة دبي ، ويمكن بيان الأدوار الرئيسية وفقا لما يلي :

- التوجيه
- الإصلاح
- المحافظة
- الرقابة
- التشجيع

أولا - الدور التوجيهي والاستراتيجي لقوانين التخطيط العمراني في تجسيد مبادئ التنمية المستدامة وضمان تنفيذها:

تعتبر قوانين التخطيط العمراني من أهم أدوات تنفيذ السياسة الاستراتيجية المكانية التي يتم من خلالها تجسيد مبادئ التنمية المستدامة وضمان تنفيذها .

حيث ظهر في أواخر القرن العشرين مفهوم الاستدامة ، الذي أصبح ملازما لاصطلاح التنمية الحضرية أو التخطيط الحضري ، ومفهوم الاستدامة ينطلق من خلال توفير البيئة الحضرية الآمنة للأجيال الحاضرة ، دون المساس بحق الأجيال المستقبلية أيضا، في الحصول على بيئة حضرية مماثلة ، من خلال عدم استنزاف الموارد الطبيعية غير المتجددة ، والمحافظة عليها لخدمة الأجيال اللاحقة .

ويمكن أن تقوم التشريعات العمرانية بدور رئيسي في تحديد توجهات التنمية البعيدة المدى وإعداد البرامج التخطيطية التي تهدف إلى الاستغلال الأمثل لاستعمالات الأراضي وانعكاساتها المكانية ، وذلك كله يؤدي إلى دعم مشروع خطة دبي الحضرية القائمة حاليا ، والتي تتطلب ضروة تطوير التشريعات والقوانين العمرانية ، التي تتبنى منهجية جديدة للتنمية والتخطيط الحضري .

وذلك بالإضافة إلى ، وضع قواعد قانونية جديدة لمشروعات التنمية العمرانية الكبرى في الإمارة ، وإعادة الهيكلة الإدارية للجهات المسؤولة عنها ، بما يؤمن الحفاظ على وتيرة تنفيذ جيدة لهذه المشروعات ، التي تعتبر إحدى أهم الدعائم التنموية لإمارة دبي .

وتشير بعض الدراسات إلى بعض أهداف التشريعات التخطيطية المرتبطة بهذا الدور والتي يجب أن تهتم بها المخططات المحلية وفقا لمايلي :

- التأسيس لتنمية عمرانية واقتصادية مستدامة في بيئة طبيعية صحية ضمن إطار قانوني.
- توفير نظاما واضحا لاستخدام الأراضي ضمن قانون التخطيط العمراني .

- إمكانية دمج القرارات التخطيطية المحلية والاتحادية .
- توفير عمليات تخطيطية عادلة فعالة من خلال جعلها شفافة ومتجددة وفي متناول الجميع .
- التنسيق والشراكة بين جميع الإدارات المرتبطة بعملية التنمية العمرانية .
- الإقرار بدور متخذي القرار والتأكيد على مسؤولية هيئة عليا مختصة في التخطيط العمراني .[102]

ثانيا - دور قوانين التخطيط في إصلاح نظام التخطيط العمراني القائم :

Reforming the Planning System

إن الدور الذي تقوم به قوانين التخطيط العمراني في إصلاح النظام التخطيطي القائم ، يأتي كمرحلة لاحقة ، لعملية غاية في الأهمية وهي مرحلة (تقييم نظام التخطيط العمراني القائم ومعرفة أوجه القصور التي تعتري هذا النظام وقد تم تفصيل ذلك بالفصل السابق) ، ومن ثم وضع التشريعات العمرانية اللازمة لمعالجة ذلك القصور .

فالقوانين تعتبر بمثابة الأداة الرئيسية بيد الحكومة، والتي تستطيع بموجبها إصلاح أي نظام عمراني قائم ، أو وضع الدعائم الأساسية الكفيلة بوضع نظام تخطيطي جديد ، يعدل أو يغير النظام القائم ، ومن ذلك على سبيل المثال :

- حصر ممارسة العمل التخطيطي بجهة واحدة مخولة قانونا بذلك ومنع تعددية او ازدواجية الصلاحيات وتداخلها . (وهذا ما تنص عليه بداية غالبية قوانين التخطيط العمراني الإقليمية والعربية والأجنبية ...) فعلى سبيل المثال أناط قانون البناء الموحد لعام 2008 بمصر مهمة التخطيط العمراني ، بالهيئة العامة

---

[102] - د. حبيب بن مهدي محمد الشويخات / التخطيط الحضري والمجالس البلدية : نحو مدن مستدامة – ورقة مقدمة لمؤتمر العمل البلدي الأول

للتخطيط العمراني ، حيث جاءت المادتين (5-6) من الباب الأول الخاص بالتخطيط العمراني بتعريف الهيئة وتحديد صلاحياتها ، كما بينا ذلك سابقا .

- إن حصر اختصاص التخطيط العمراني بجهة عليا واحدة في الإمارة ، لا ينفي الدور الأساسي الواجب القيام به من قبل تلك الجهة ، والمتمثل بالتنسيق والتشاور مع الهيئات الأخرى في الحكومة ، ذلك ان من مقومات نجاح العمل التخطيطي المشاركة والتنسيق بين جميع الهيئات الحكومية في إعداده (كل حسب اختصاصه ودوره) خاصة فيما يتعلق بالتخطيط العمراني على المستوى الاستراتيجي ، وهذا ما يجب أن تكفله القوانين والتشريعات التخطيطية .
- زيادة كفاءة الأجهزة الفنية القائمة لدى الجهات المختصة بالتخطيط العمراني عن طريق وضع الهيكلية الفنية اللازمة لإدارة التخطيط العمراني وتحديد المؤهلات العلمية والخبرات العملية الواجب توفرها في الجهاز التخطيطي ، لتأمين أهلية الكوادر التي تقوم بمهام العمل التخطيطي ، والصلاحيات الممنوحة لها ، ومحاولة تشكيل فريق من المختصين الأكفياء ذوي الخبرة الفنية اللازمة لقيادة وتوجيه العمل التخطيطي ومراقبة تنفيذه .
- وضع الآليات الخاصة بتشكيل اللجان اللازمة لقيادة بعض المهام ، خاصة فيما يتعلق باتخاذ بعض القرارت التخطيطية الحساسة ومنها اللجان الخاصة بإعداد الخطط والبرامج التخطيطية على المستوى الاستراتيجي ، وقد دأبت معظم قوانين التخطيط العمراني على هذا النهج ، ... ويمكن التمثيل لذلك
- وضع آلية لمراجعة وتعديل القوانين بشكل دوري وبما تستلزمه مستجدات قضايا وهام التخطيط العمراني ، وتعديل الأنظمة التخطيطية القاصرة التي يشوبها بعض القصور أو إلغاء الأنظمة غير المجدية

ثالثا- دور التشريعات العمرانية في تفعيل وتنظيم جهاز الرقابة التخطيطية :

يجب أن يستند جهاز الرقابة التخطيطية إلى إطار من التشريعات والقوانين المنظمة لعمله ، فلا توجد رقابة بدون نص قانوني يحدد وينظم تلك الرقابة وبيان

المخالفات التخطيطية والعقوبات المترتبة عليها ، وأن يكون هناك توازن بين المخالفات والعقوبات المترتبة عليها ، وبهذا تتحقق زيادة فاعلية جهاز الرقابة التخطيطية لدى إدارة التخطيط وتأمين الإطار التشريعي والقانوني اللازم لقيامه بمهامه الرقابية ، ودعمه بالمؤيدات الجزائية الكفيلة بتحقيق مفهوم الردع العام والخاص معا .

كما يجب ان يشمل ذلك تفعيل وتنظيم وإحكام الرقابة على تنفيذ مشروعات التنمية العمرانية الكبرة ضمن الإمارة ، من خلال إحكام الرقابة على جميع المبانى والإنشاءات الواقعة ضمن المشروع ، وكذلك جميع الأنشطة الأخرى المتعلقة بالمشروع والمحيطة به .

ذلك أن مراقبة أنشطة التخطيط والبناء ، تعتبر من أفضل السبل في التحكم في المجال العقاري وتحسين إدارة تنمية الأراضي والتخطيط العمراني في العالم المعاصر .

رابعا - دور التشريعات التخطيطية في الحفاظ على التراث العمراني والمجتمعي:

ويتجلى ذلك في أمرين رئيسيين هما :

1) دور التشريعات التخطيطية في الحفاظ على التراث العمراني وإعادة الهوية المكانية:

لقد أشرنا سابقا إلى الآثار السلبية للتشريعات العمرانية القائمة على التراث العمراني ، وكيفية تدهور الطابع العمراني التراثي ، خاصة في منطقة الأعمال المركزية، والمنطقة التراثية في البستكية والفهيدي والشندغة ويمكننا القول الان أنه لابد لمعالجة تلك الآثار، من إيقاف تدهور البيئة العمرانية التراثية ، والمحافظة على الهوية المكانية .

فالمناطق التراثية هى مناطق حياة مستمرة تتأثر بالتغيرات الانسانية المحيطة بها على مر التاريخ ، ومن هذه الرؤية يجب توفير الحماية المناسبة لتلك المناطق من تأثير التطور العمرانى الحديث عليها و الحفاظ عليها لأجيال المستقبل ، و فى هذا المجال يمكن الإشارة إلى بعض التوصيات التي تبنتها ندوة الحفاظ على التراث العمراني فى الإمارات التي عقدة في دبي من 3-5 يونيو 1995 :

- انشاء جهات تفتيشية لها صلاحيات مناسبة بالمناطق التراثية تتولى مهمة ايقاف تدهور تلك المناطق و ازالة التعديات عليها قبل ان تؤثر عليها بصورة دائمة.
- تحديد نطاق الحماية للمناطق التراثية و النظم و القوانين و التشريعات المنظمة للتعامل مع المناطق الاثرية و وضع اسس لتصميم المناطق و المبانى المحيطة بالاثر عمرانيا و معماريا.
- وضع نظام متكامل للحفاظ و ليس قرارات منفردة ، فالمحافظة على المناطق التراثية تتعطل بسبب تضارب قرارات الجهات الادارية و تعدد جهات المسئولية و التعارض القانونى بين السلطات العامة المسئولة. [103]

ولتحقيق ذلك لابد من مراجعة القوانين واللوائح القائمة ، ووضع القوانين والتشريعات التخطيطية التي تعيد إلى نسيج المدينة عناصرها ومقوماتها البنائية التي تتفاعل مع وجوده وقيمته والتي تعيد له استقراره النفسي ووجوده الاجتماعي ضمن المدينة ، وبذلك يمكن إعادة إنسانية المدينة وتفاعلها مع متطلباتها الاجتماعية ، من خلال إفساح الطريق أمام المخطط المعاصر في تطبيق هذه القيم وهذه العناصر في التخطيطات الحديثة مع إعطاء الاعتبار الكامل للوسائل التكنولوجية واستعمالها بما لا يتعارض مع القيم الحضارية والتراثية للمدينة ، وذلك تأكيداً لمبدأ المعاصرة مع الاستمرار الحضاري في بناء المدن .

ويرى البعض أن هذا هو الفكر الأساسي للتخطيط الحديث ، فإذا كان الهيكل العام للمدينة العربية القديمة قد تشكل على أساس المقياس الإنساني المتولد عن الحركة الطبيعية للإنسان ولما كان الهيكل العام للمدينة المعاصرة يتأثر أساساً بالمقياس المتولد عن الحركة الآلية المتغيرة ، فإن الفكر الأساسي للتخطيط الحديث يهدف إلى إيجاد اللقاء المناسب بين كلا المقياسين ، عن طريق إظهار القيم الحضارية في تخطيط

[103] – تأثير التطور العمراني الحديث على التراث العمراني في الإمارات – ندوة الحفاظ

المناطق الجديدة ، وربط عناصر الزمن والفراغ والمكان في التشكيل العام للمدينة . [104]

2) دور التشريعات التخطيطية في استعادة البعد الاجتماعي والقيم الحضارية الأصيلة / الأصالة المجتمعية :

فقد غيبت الأنماط العمرانية الحديثة مسألة الضبط الاجتماعي ، وبناء سلوك الأفراد، ومراعاة ما يسمى العيب العام ، وهي من الأمور المؤثرة في تحقيق الأمن الاجتماعي ، الأمر الذي يتطلب إعادة صياغة مفاهيم الموازين الاجتماعية الدقيقة ، المتمثلة بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر .

فكثيرا ما يمتنع الإنسان عن ممارسة أنماط من السلوك في حضرة من يعرفه من أب أو جد، أو جار أو صاحب، أو حي أو قبيلة ، أو أسرة ممتدة ، وبنفس الوقت كثيرا ما يتجرأ على كسر ما يسمى الموازين الاجتماعية عندما يكون في مجتمع غير مجتمعه، حيث يغيب الضبط الاجتماعي . [105]

إن العودة إلى تكريس مبدأ الأصالة المجتمعية ، الذي يؤدي إلى تحقيق مفهوم الضبط الاجتماعي ، تتطلب وجود نوع خاص من التشريعات العمرانية ، التي تساهم بتوفير أحياء سكنية تجمع فيما بين ساكنيها علاقات اجتماعية مشتركة تقوم على أساس من العادات والتقاليد المتجانسة غير المتنافرة ، والإنسجام الثقافي والديني، بما يخدم المصلحة الاجتماعية للحي السكني ويوفر نوعا من الأمن الاجتماعي .

كما يجب أن تتميز تلك التشريعات بإعطاء قدر معين من سلطة الرقابة التخطيطية لساكنين الأحياء السكنية أنفسهم ، وضبط المخالفات التخطيطية البسيطة التي لا تتطلب تدخل من قبل السلطة المختصة ، كما كان عليه الأمر في عصور الدولة الإسلامية ، تحقيقا لمبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر .

---

[104] – حيدر كمونة / التراث الحضاري العربي والمدينة المعاصرة

[105] – خالد عزب / تخطيط وعمارة المدن الإسلامية / حسنة

وبهذا الصدد يمكن أن نشير إلى الدراسة التي قامت بها إدارة التخطيط مؤخرا ، والتي تحمل عنوان (فريجنا) والتي تهدف إلى تحقيق نوع من الرقابة التخطيطية المجتمعية، للحفاظ على أمن المجتمع وحماية المناطق الخضراء والأثاث الحضري من التخريب ، ومحاولة القضاء على التشوهات البصرية (مثل الكتابة على الجدران خاصة العبارات غير الأخلاقية) ، ويتم ذلك بموجب عدة إجراءات منها :

- إشراك أكبر عدد من سكان الحي بعملية الرقابة .
- نشر وتشجيع السكان على عادة التعارف فيما بين الجيران وتعميق الإحساس بروح المجتمع الواحد ضمن الحي .
- مراقبة سلوك الغرباء عن الحي ، وضرورة التبليغ عن أي سلوك من شأنه الإضرار بأمن الحي أو عناصره الحضرية ، مع الأخذ بالاعتبار تعريف السكان بنوعية السلوكيات السالبة التي تستدعي الإبلاغ عنها .

خامسا – الدور التشجيعي للتشريعات التخطيطية :

ومنها وضع تشريعات قانونية تشجع على تنمية قطع الأراضي الفضاء المعدة للبناء ، ضمن المناطق المنماة داخل حدود المنطقة الحضرية (مع تحديد واعتماد حدود تلك المناطق أولا) ، والحد من تراخيص البناء الفردية خارج تلك حدود المناطق المنماة (مع استثناء مشاريع التنمية العمرانية) وإعداد التشريعات اللازمة لضبط ذلك .

ويتم ذلك مثلا عن طريق منح بعض التسهيلات الخاصة بمنح التراخيص التخطيطية من الناحية الزمنية مثلا وسرعة الإجراءات بإعطائها أولوية في تنفيذ إجراءات التراخيص ، وقد نهجت بعض قوانين التخطيط العمراني في بعض الدول هذا النهج ومنها نظام تخطيط المدن والأرياف في انجلترا (وقد أسلفنا ذلك سابقا)

المطلب الثاني - آلية تحسين التشريعات العمرانية على مستوى التخطيط التفصيلي :

يجب ان تكفل قوانين وتشريعات التخطيط ، تطبيق كافة المعايير والقواعد التخطيطية المنهجية ، المتعلقة بالتخطيط التفصيلي للمناطق ، بحيث تنطلق من الصورة النهائية التي ستكون عليها المنطقة والتي من شانها تحقيق التوازن البيئي والاجتماعي بين حجم المنطقة وساكنيها ، وذلك بمراعاة عدة اعتبارات ، ومن أهمها :

- بادئ ذي بدء يجب التقيد بالاستعمال العام للمنطقة كما هو معتمد في المخطط الهيكلي (سكني ، تجاري استثماري ، صناعي ...
- الانطلاق من حجم ومساحة المنطقة ، وعلاقتها بالمناطق المجاورة .
- دراسة الحجم السكاني للمنطقة ، من خلال الطاقة الاستيعابية والكثافة السكانية .
- دراسة نوعية الاستعمالات الرئيسية ، والاستعمالات الفرعية المسموحة ضمن المنطقة
- دراسة الكثافة البنائية بما يتوازن مع حجم وعدد سكان المنطقة ، والتي من خلالها يتم تحديد التشريعات الخاصة بكل قطعة أرض ضمن المنطقة التخطيطية.
- المحافظة على التدرج الهرمي للطرق وذلك بما يحقق التدفق والانسياب المروري الأمثل .
- ضمان تحقيق الاشتراطات البيئية على مستوى المناطق ، وبما ينسجم مع الاستعمال العام لكل منطقة .

ويمكن الإشارة بهذا الشأن إلى ما جاء في الفصل الثاني في شأن التخطيط التفصيلي من قانون التخطيط العمراني لعام 1982 في مصر ، حيث جاء فيه ما يلي :

"ويبين التخطيط التفصيلى واشترطات المناطق ما يلى :

- استعمالات الاراضى واشغالات المبانى
- ارتفاعات المبانى وطابعها المعماري وكثافتها السكانية والبنائية وعدد الوحدات .
- الحد الادنى لمساحات قطع الاراضى وابعادها
- النسبة المئوية القصوى للمساحة المشغولة بالمبانى
- شبكات الشوارع ومواقع الخدمات والمرافق العامة
- الاشترطات الخاصة بالمناطق التاريخية والسياحية والاثرية بما يكفل الحفاظ عليها وفقا للقوانين المنظمة لها .
- أي اشترطات أخرى بغرض توجيه وتحديد الاستعمالات والكثافة السكانية للحفاظ على النواحى الجمالية ويقصد بالكثافة السكانية الاجمالية بالوحدة المحلية عدد السكان في الفدان الواحد وتبين اللائحة التنفيذية معدلاتها .

اما الكثافة البنائية فيقصد بها نسبة اجمالى مسطحات المبانى بمختلف الادوار الى مساحة الارض المخصصة للمبنى . وتبين اللائحة التنفيذية معدلاتها وحدودها القصوى وذلك بمراعاة القيمة الاقتصادية للاراضى واشتراطات التخطيط في كل منطقة من المناطق . ويصدر باعتماد التخطيط التفصيلى والقواعد والاشتراطات المشار اليها وتعديلها قرار من المحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى .

ويجب ان يراعى في اعداد مشروعات التخطيط التفصيلية للمناطق ان تكون ملائمة ومتمشية مع الاستعمالات الغالبة بالمنطقة . وبالنسبة لما يكون قائما من حالات مخالفة للاستعمال الغالب للمنطقة او الاشتراطات المناطق المعتمدة بها يسمح بابقائها على ماهى عليه وقت اعتماد التخطيط التفصيلى بمراعاة مايلى :

- منع التوسع او الزيادة في الاستعمال او في المبانى المخالفة .
- تحديد مدة توقف بعدها الاستعمالات المخالفة

- عدم الترخيص باجراء اية تقوية او دعم او تعديل في المبانى المخالفة للاشتراطات ."

المطلب الثالث – اقتراح نظام المعايير القياسية للتشريعات التخطيطية :

ومن جانبنا نحاول من خلال هذا الكتاب، تسليط الضوء نحو القيام بعمل محلي أو وطني أو إقليمي يتم بموجبه تصميم نموذج عام للتشريعات أو لقانون التخطيط العمراني النموذجي ، الذي يتم من خلاله ، قياس توافر التكامل والشمولية في أي منظومة تشريعات عمرانية ، لأي مدينة ، مع الأخذ بالاعتبار الظروف والبيئة الحضرية الخاصة بكل مكان ، وذلك من أجل دراسة وتحليل المنظومة التشريعية المطلوب قياسها أو معايرتها .

(يمكن الإشارة هنا إلى أسس ومقومات التشريعات العمرانية التي تحدثنا عنها سابقا وربطها بهذه الفكرة) بحيث يتشكل لدينا المعايير القياسية للتشريعات العمرانية، التي نسطيع من خلالها تقييم التشريعات العمرانية القائمة في اي بلد او مدينة ، للوقوف على نقاط الضعف والقوة في تلك التشريعات ، ودعم الجانب الإيجابي فيها، ومحاولة معالجة أوجه القصور أو الجوانب السلبية في تلك التشريعات .

وإذا كنا نشير إلى إمكانية الوصول إلى إقليمية هذا العمل ، فذلك انطلاقا من مجمل الظروف المكانية والتاريخية والاجتماعية والاقتصادية التي تشترك بها دول منطقة الخليج العربي ، والتي تتجلى بشكل خاص في الحفاظ على الطابع والهوية المحلية ، إضافة إلى الكثير من الأهداف والمصالح المشتركة التي تجمعها ، وتعتبر دافعا للقيام بمثل هذا العمل الإقليمي .

وإن لم يكن العمل على المستوى الإقليمي ، فإنه من الأجدى أن يكون على المستوى الوطني لدولة الإمارات العربية المتحدة ، وذلك من خلال العمل المشترك المفضي بالنتيجة ،إلى وجود منظومة من التشريعات العمرانية الاتحادية ، لتكون دليلا وموجها قانونيا لعملية التخطيط العمراني في دولة العمران والتنمية المستدامة دولة الإمارات العربية المتحدة .

الخاتمة

الاستنتاجات والتوصيات

- المسح الاستبياني والمقابلات الشخصية
- الاستنتاجات
- التوصيات
- المراجع

الفصل الخامس

الاستنتاجات والتوصيات

المسح الاستبياني والمقابلات الشخصية :

أولا - المسح الاستبياني :

تم إعداد المسح الاستبياني ووضع أهدافه انطلاقا من الفرضيات التي قام عليها هذا الكتاب ، وذلك بغرض تسليط الضوء على القضايا المرتبطة بتلك الفرضيات ، وتحليلها ، ومحاولة اقتراح الأطر التحسينية المناسبة لها ، وبيان العلاقة الوثيقة بين تلك القضايا من جهة ، وقوانين التخطيط العمراني والتشريعات التخطيطية ودورها في النهوض بعملية التخطيط الحضري من جهة أخرى

منهجية وخطة المسح الاستبياني :

تم وضع خطة المسح الاستبياني وفقا لما يلي :

- وضع الأهداف الرئيسية للمسح ، والتي تشكل أساس ومنطلق لطبيعة أسئلة المسح .
- طبيعة العينة المستهدفة بعملية المسح
- أسئلة المسح

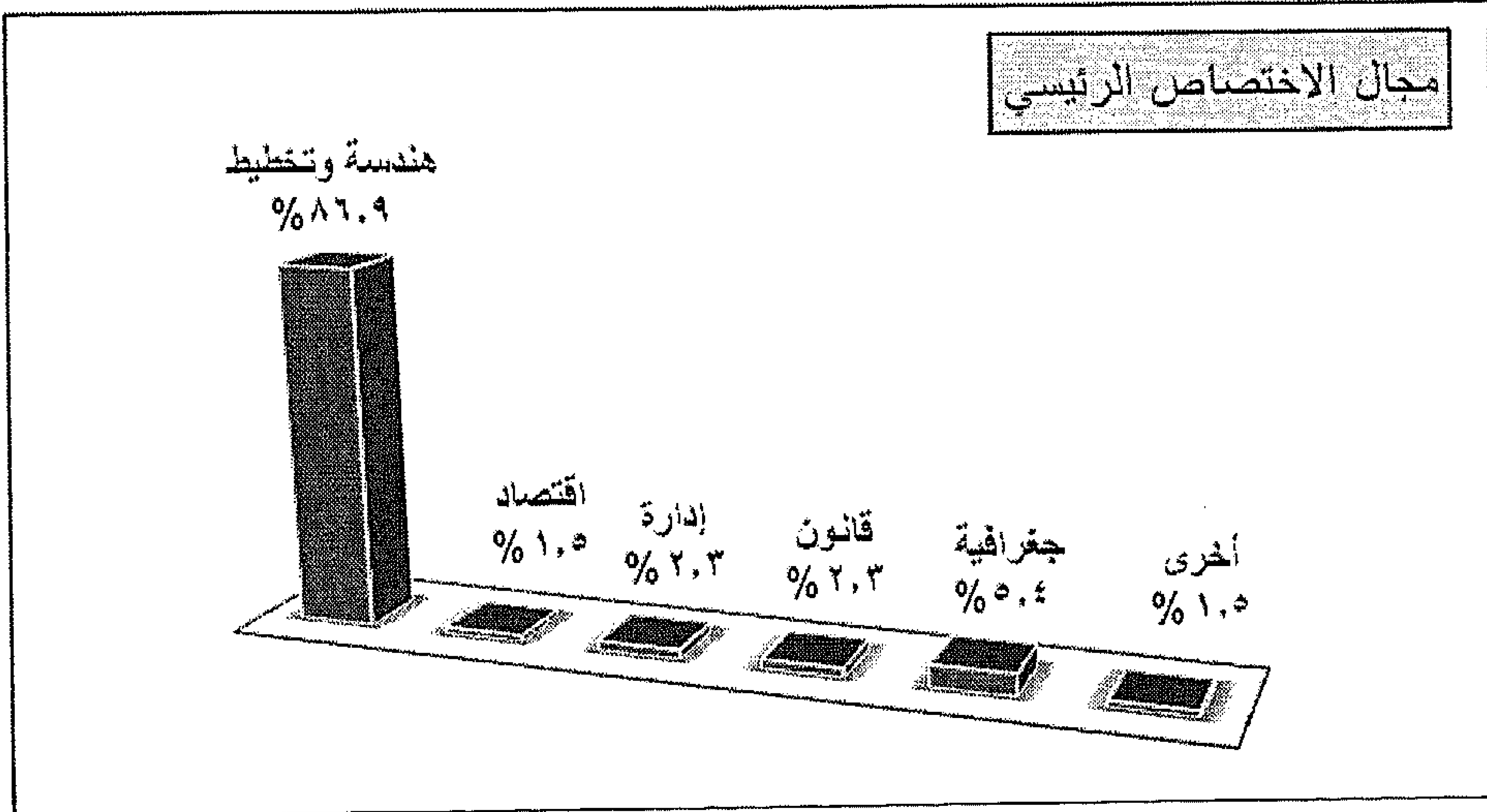
1- أهداف المسح الاستبياني :

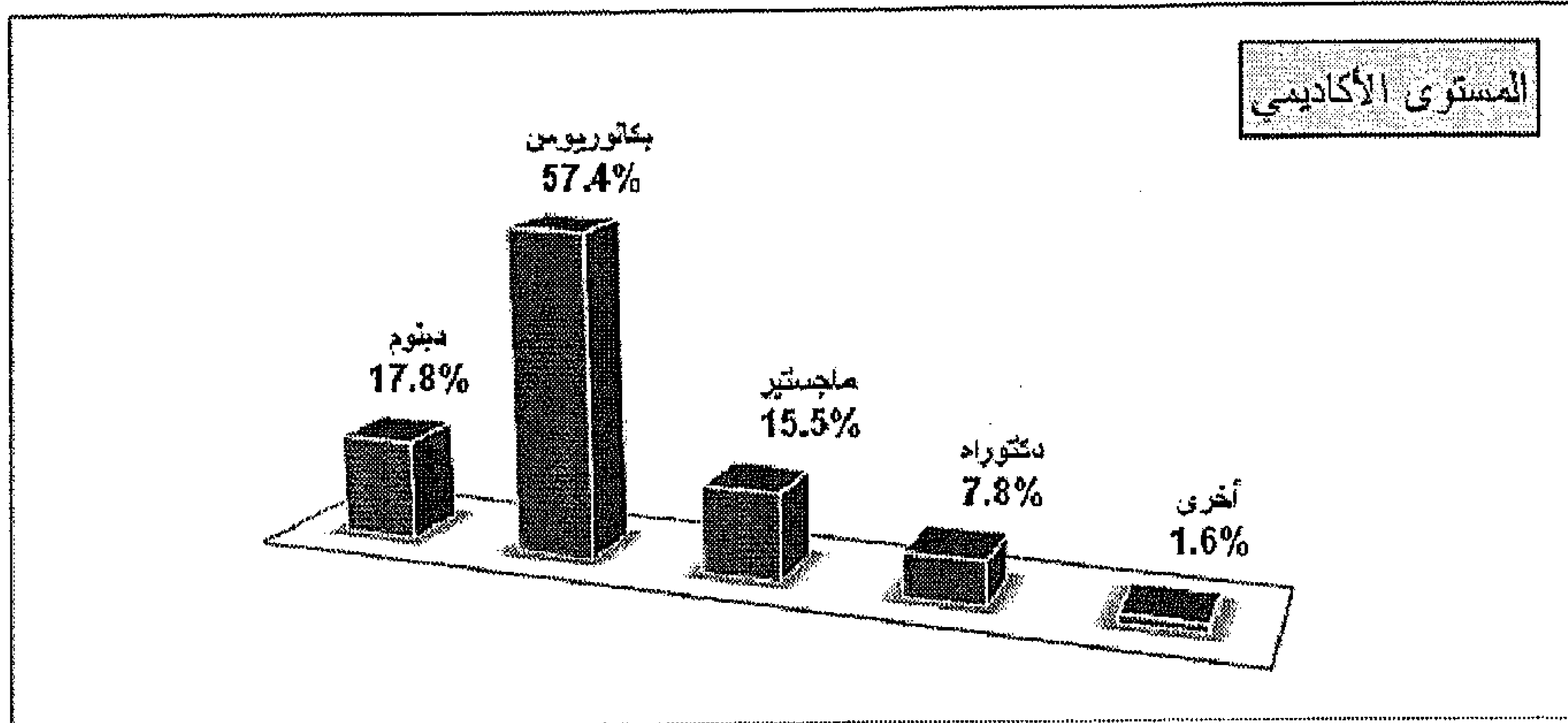
1. قياس مدى معرفة العينة بوجود التشريعات التخطيطية
2. قياس مدى معرفة العينة بمستوى التشريعات الموجودة من الناحية القانونية
3. قياس مدى معرفة العينة بمستوى التشريعات الموجودة من الناحية التخطيطية
4. قياس مدى شمولية التشريعات القائمة

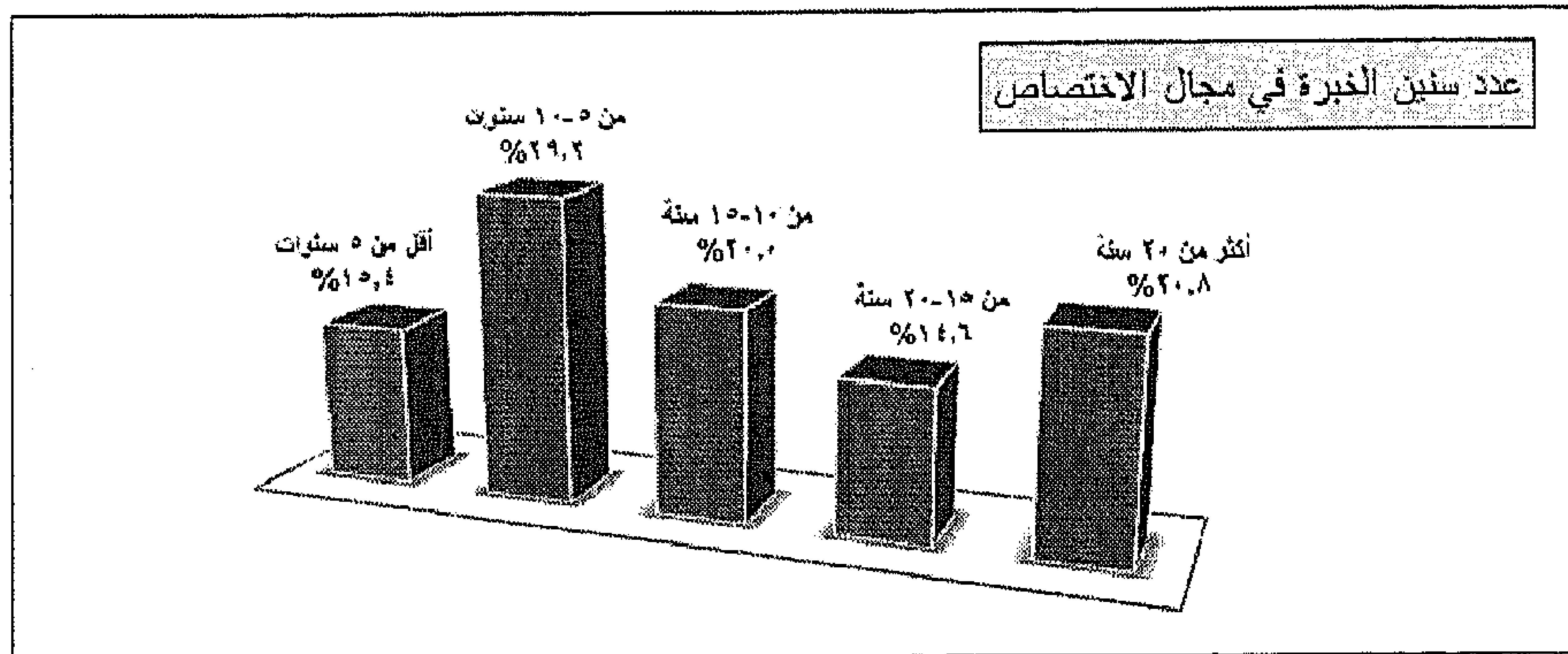
5. قياس مدى فعالية التشريعات القائمة
6. قياس مدى فعالية الإجراءات المتبعة ومدى تنفيذها والتقيد بها
7. قياس نسبة الاستثناءات الممنوحة
8. قياس نسبة المخالفات للتشريعات القائمة
9. قياس نسبة تطبيق العقوبات المنصوص عليها إن وجدت

2 - اختيار العينة المستهدفة للمسح الاستبياني :

لقد تم اختيار العينة المستهدفة لإجراء المسح الاستبياني عليها ، من الكوادر الفنية المشتغلة في العمل التخطيطي لدى القطاعات المرتبطة بعملية التخطيط العمراني في إمارة دبي ، وذلك لتحقيق أغراض هذا المسح ، وفقا لما هو مبين أدناه :

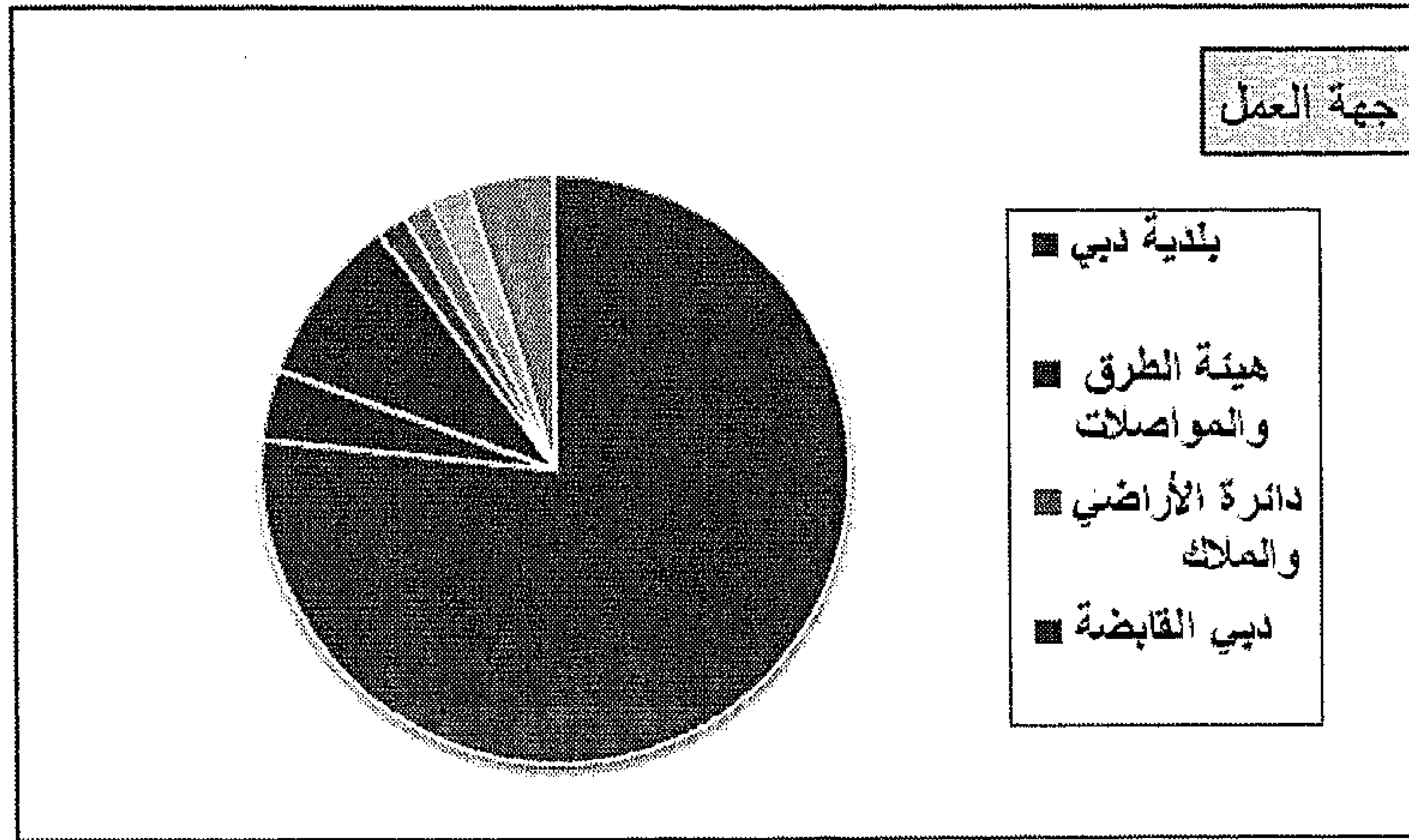






المصدر : من إعداد المؤلفان بموجب نتائج المسح

كما تم وضع الأسئلة على أساس استطلاع رأي أهل الاختصاص من المشتغلين بالتخطيط العمراني في كافة القطاعات المعنية بالتخطيط العمراني ، من القطاع الحكومي الخاص ، والقطاع الاستثماري والعقاري شبه الحكومي التابع لحكومة دبي ، وذلك على النحو التالي :



المصدر : من إعدادنا بموجب نتائج المسح

وتعتبر هذه الطريقة ، من أفضل وأحدث طرق الاستبيان ذات العلاقة بموضوعنا هذا ، في العالم المتحضر ، وقد تم تطبيق هذه الطريقة على الأكاديميين وأهل الاختصاص في التخطيط الحضري في ولاية كاليفورنيا مؤخرا ، للوقوف على بيان أهمية دور التشريعات وقوانين التخطيط العمراني ، في تخطيط المدن ، وتم التوصل من خلال ذلك إلى نتائج هامة تشير إلى أن قوانين وتشريعات وضوابط التخطيط العمراني من أهم العوامل التي تؤدي إلى تشكيل الهيكل العمراني للمدينة ، ولا تقل أهمية عن العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، المؤثرة في خطط وبرامج التنمية الحضرية والتخطيط العمراني .[106]

3 - أسئلة المسح الاستبياني :

لقد تم إعداد أسئلة الاستبيان لتفي بتحقيق الأهداف المرجوة من الاستبيان ، وكانت على النحو التالي :

---

106 - Paul G. Lewis and Max Neiman. Georgetown University Press, Washington, DC, 2009 . 272 pages. Published in: Journal of the American Planning Association, Volume 76, Issue 1 December 2010 , page 125

1. هل برأيك وجود قانون للتخطيط العمراني في إمارة دبي ، يساعد على الارتقاء بمستوى أدوات العمل التخطيطي لدى الجهات المختصة ، ورفع مستوى مفهوم التخطيط العمراني لدى المتعاملين .
2. هل ترى ضرورة وجود هيئة حكومية واحدة للتخطيط العمراني في إمارة دبي، تضم الجهات المتعددة الحالية ، وأنه يساهم في دعم رؤية حكومية دبي في تحقيق استراتيجيتها المستقبلية .
3. هل تعاملت مع قوانين أو تشريعات تخطيطية ، تحكم عملية التخطيط العمراني في إمارة دبي أم لا
4. ما هو المستوى القانوني للتشريعات التي تعاملت معها (يمكن اختيار أكثر من بند) .
5. ما هو المستوى التخطيطي الذي تنظمه تلك القوانين أو التشريعات (يمكن اختيار أكثر من بند
6. ما مستوى فعالية القوانين والتشريعات التخطيطية القائمة في ضبط وتوجيه وتنفيذ التخطيط العمراني ، ومدى شموليتها .
7. ما مدى وضوح الإجراءات اللازمة لإتمام كل عملية تخطيطية على مستوى الأجهزة التخطيطية عموما (أي هل هناك إجراءات مكتوبة ومعتمدة لكل عملية) .
8. هل ترى أن هناك تعديلات بشكل دوري على القوانين والتشريعات الحالية ، وبصورة تتلاءم مع القضايا التخطيطية المستجدة على الصعيد المحلي .
9. هل تعتبر هذه الإجراءات في متناول كافة المتعاملين (أي هل هذه الإجراءات واضحة ومعلنة للجمهور) .
10. ما مدى تقيد المتعاملين بتلك الإجراءات والالتزام بتنفيذها

11. هل برأيك هناك استثناءات من القوانين أو التشريعات التخطيطية القائمة، ما هي نسبتها

12. هل هناك نظام عقابي يطبق بحق مخالفي التشريعات التخطيطية غير الغرامات المالية أو إلزام المخالف بإعادة الحال إلى ما هو عليه قبل المخالفة .

13. ما مدى فاعلية العقوبات المنصوص عليها بموجب التشريعات التخطيطية القائمة (من ناحية تطبيق الأنظمة والتشريعات والاشتراطات التخطيطية وتحقيق ردع المخالفين) .

14. ما هو برأيك مستوى الوضوح والشفافية في أنظمة وإجراءات العمليات التخطيطية والرد على الطلبات والتصاريح التخطيطية لدى الجهات المختصة .

15. هل يساهم برأيك ، قانون للتخطيط العمراني والتشريعات التخطيطية وإجراءاتها ، على الحد من الممارسات الموضحة أدناه ، (يمكن اختيار أكثر من بند) .

16. هل تعلم بوجود قوانين للتخطيط العمراني في دول الخليج أو الدول العربية أو غيرها

17. ما هي الطريقة المثلى برأيك للتقيد بتنفيذ القوانين والتشريعات العمرانية.

18. ما هي العقوبات المقترحة من قبلك بهذا الشأن .

19. ما هي العناصر التي تقترح أن يتضمنها قانون التخطيط العمراني لإمارة دبي .

الأسئلة الشخصية :

- ما هو مجال الاختصاص الرئيسي
- ما هو المستوى الأكاديمي
- ما هو عدد سنين الخبرة في مجال الاختصاص
- ما هو المسمى الوظيفي الحالي

ثانيا - المقابلات الشخصية :

تمت مقابلة عدد من المسؤولين لدى الجهات المختصة بالتخطيط العمراني ، حيث تم إعداد منهجية خاصة بتلك المقابلات ارتكزت أساسا على بعض الأسئلة المرتبطة بأهداف تلك المقابلات والغرض الرئيسي منها والمتمثل بدراسة المستوى التخطيطي والمستوى القانوني للتشريعات التخطيطية القائمة والمرجعية القانونية لبعض متعلقات التخطيط العمراني .

وكانت أسئلة المقابلات الشخصية كما يلي :

1. ما هي التشريعات القائمة المتعلقة بمعايير التخطيط الاستراتيجي والموجهات الرئيسية للتنمية الحضرية .
2. ما هي التشريعات القائمة المتعلقة بفرض معايير التخطيط التفصيلي ومشاريع التنمية العمرانية الكبرى .
3. ما هي التشريعات القائمة المتعلقة بالالتزام بالبعد البيئي لمشاريع التخطيط العمراني الاستراتيجي والتفصيلي ولمشاريع التنمية العمرانية في الإمارة (على مستوى التخطيط البيئي) .
4. ما هي التشريعات القائمة المتعلقة بإجراءات اعتماد مخططات مشاريع التنمية العمرانية .
5. ما هي التشريعات القائمة التي تعتبر مرجع لصلاحية البلدية أو أية جهة أخرى بتجميد الأراضي أو تأثيرها أو استملاكها لأغراض التخطيط العمراني .
6. ما هي التشريعات القائمة المتعلقة بإجراءات التعويض عن تلك الأراضي .
7. ما هي التشريعات القائمة المتعلقة بإجراءات المراجعة والطعن بالقرارات التخطيطية .

8. ما هي التشريعات القائمة المتعلقة بإجراءات وممارسات جهاز الرقابة التخطيطية .
9. ما هي التشريعات القائمة المتعلقة بالمخالفات التخطيطية والعقوبات المترتبة عليها .

الاستنتاجات :

بعد القيام بعملية جمع وتحليل كافة التشريعات والمعايير التخطيطية القائمة ، التي تحكم عمل الجهات المختصة بالتخطيط العمراني ، وتقييم مدى شمولية وكفاءة هذه التشريعات في تحقيق أغراض التخطيط العمراني ، ومدى وضوحها وعلانيتها لدى الجهاز الفني المختص أولا ، ومن ثم العملاء أصحاب العلاقة

وبالرجوع إلى نتائج المقابلات الشخصية والمسح الاستبياني وتحليلها وفق الفرضيات والأهداف الرئيسة لهذا الكتاب ، تبين وجود العديد من القضايا ، وأوجه القصور في منظومة التشريعات العمرانية القائمة ، وذلك على المستوى القانوني والمستوى التخطيطي معا .

ويمكن تقديم ملخص لأهم نتائج تحليل الوضع القائم للتشريعات العمرانية والتخطيطية بإمارة دبي

1. عدم وجود قانون شامل خاص بالتخطيط العمراني على غرار قوانين التخطيط العمراني في الكثير من الدول الإقليمية والعربية وغيرها من دول العالم .
2. الافتقار إلى التشريعات التخطيطية المتعلقة بالتخطيط العمراني على المستوى الاستراتيجي والشامل
3. غياب النصوص التشريعية الخاصة بالبعد البيئي على المستوى التخطيطي الاستراتيجي والتفصيلي .

4. ضعف المستوى القانوني للتشريعات التخطيطية المرتبطة بالتخطيط التفصيلي للمناطق التخطيطية وتخطيط مشروعات التنمية العمرانية الكبرى .

5. عدم شمولية النصوص التشريعية الموجودة في تغطية موضوع استملاك الأراضي الخاصة المتاثرة بمشروعات وخطط التنمية العمرانية ، والتعويض عنها .

6. قصور النصوص التشريعية الخاصة بالمحافظة على البيئة التراثية العمرانية ، خاصة في منطقة الأعمال المركزية ، والمنطقة التراثية في البستكية والفهيدي والشندغة .. الخ

7. ضعف التشريعات العمرانية المتعلقة بالأنظمة العمرانية التي تحقق التوازن بين العمارة والمناخ خاصة فيما يتعلق بواجهات المباني الزجاجية والكتل الخرسانية الضخمة .

8. ضعف النصوص التشريعية المرتبطة بالمحافظة على الهوية الوطنية وتحقق معيار الخصوصية ضمن الأنظمة العمرانية القائمة .

9. غياب النصوص التشريعية الخاصة بدور المشاركة الشعبية بمواضيع التخطيط العمراني .

10. ضعف النصوص المتعلقة بموضوع الرقابة التخطيطية ومتابعة تنفيذ المشروعات التنموية

11. القصور التشريعي فيما يتعلق بموضوع المخالفات التخطيطية والعقوبات المترتبة عليها .

12. غياب النصوص المرتبطة بالبعد الاجتماعي ، وإغفال مفهوم الرقابة المجتمعية في الأحياء .

13. عدم وجود مراجعة دورية للتشريعات القائمة واقتراح التعديلات والتشريعات اللازمة لتحقيق مواكبة الحركة الإدارية والتنظيمية مع سرعة التنمية الحضرية والعمرانية في الإمارة .

أولا - غياب قانون للتخطيط العمراني :

بعد جمع وتحليل مجموعة الأوامر المحلية والمراسيم والقوانين المتعلقة بقضايا واعتبارت تخطيطية والصادرة عن الجهات المختصة ، إضافة إلى نتائج المسح الاستبياني، تبين أن منظومة التشريعات التخطيطية والقوانين المتعلقة بالتخطيط العمراني ، وضعت لمعالجة بعض القضايا أو الاعتبارات التخطيطية المنفردة ، أو تنظيم بعض الإجراءات التنفيذية .

وبالتالي الافتقار إلى وجود تشريع شامل ومتكامل خاص بموضوع التخطيط العمراني ، على غرار قوانين التخطيط العمراني المعمول بها لدى الكثير من الدول الإقليمية والعربية والغربية ، السالف ذكرها سابقا، ومنها (قانون رقم (2) لسنة 1994 بشأن التخطيط العمراني - البحرين ، قانون التخطيط العمراني والتصرف في الاراضي لسنة 1994 السودان ، قانون البناء الموحد لعام 2008 - مصر ، Town and Country Planning Act 1947 - 1990 وما بعدها في المملكة المتحدة ... وغيرها) .

الآثار المترتبة على عدم وجود قانون شامل للتخطيط العمراني :

إن غياب قانون التخطيط العمراني ، يعني ، عدم وجود تقنين شامل يضم كافة التشريعات التخطيطية التي تترجم الضوابط والمعايير التخطيطية المنهجية والعلمية ، وبالتالي الافتقار إلى العمود الفقري الذي تقوم عليه منظومة التشريعات التخطيطية ، الأمر الذي يترتب عليه غياب الكثير من النصوص التي تحكم الكثير من القضايا التخطيطية من الناحية التشريعية ، ذلك أن غياب الأصل يؤدي إلى غياب الفرع بالمحصلة .

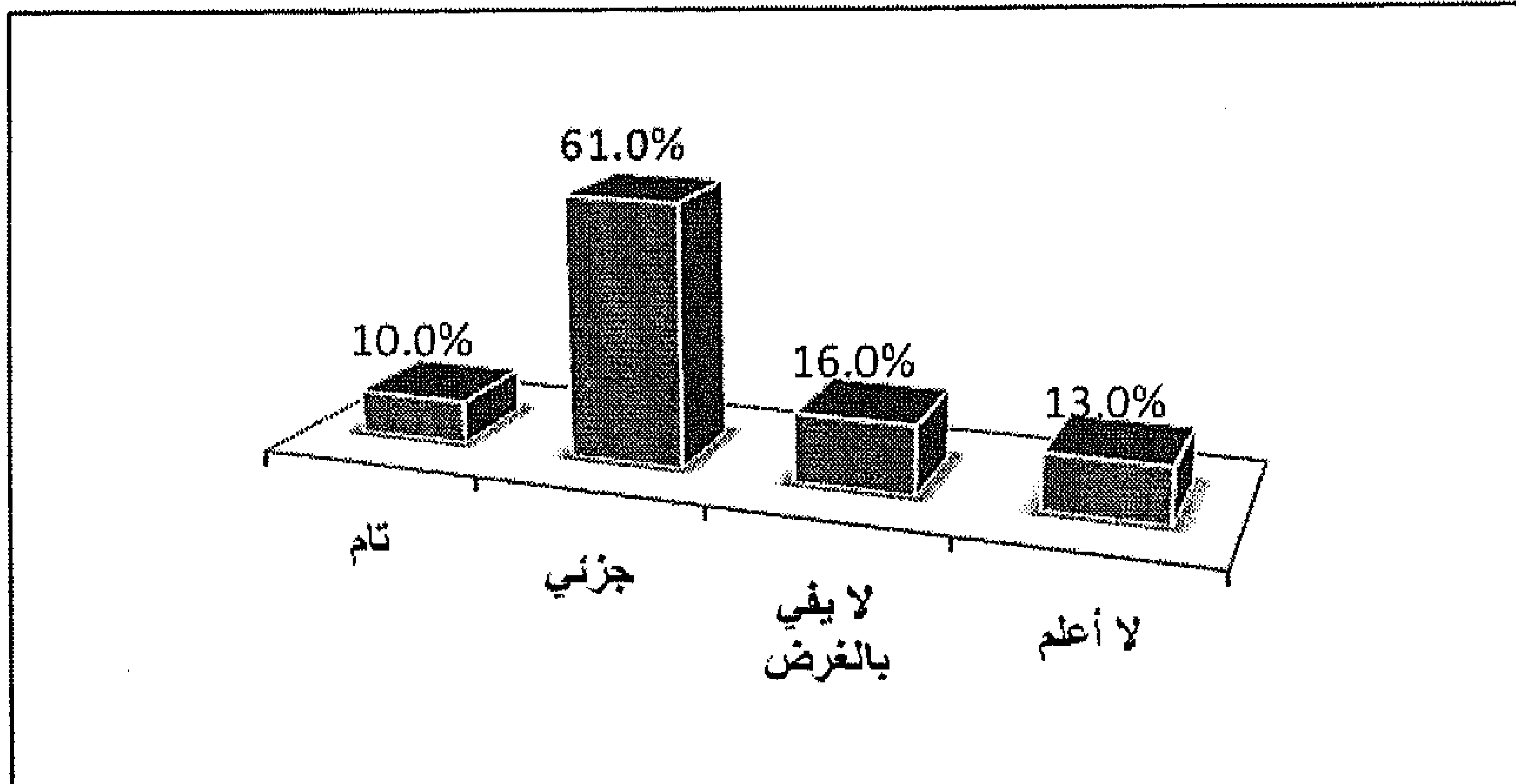
ومن أهم الآثار الناجمة عن غياب قانون التخطيط العمراني مايلي :

1 - غياب قانون للإجراءات التخطيطية :

أوما هو بمثابة اللائحة التنفيذية لقانون التخطيط العمراني ، والتي تتضمن الإجراءات الخاصة بتنفيذ مهام إدارة التخطيط المرتبطة بإجراءات تنفيذ كل عملية تخطيطية من الناحية الزمنية والمستندات المطلوبة و.... مع تحديد رسوم كل عملية من تلك العمليات بما يتناسب مع طبيعتها التخطيطة والفنية والزمنية والموضوعية ومتطلبات تنفيذها .

وقد دلت نتائج المسح الاستبياني على ضعف مستوى وضوح الإجراءات التخطيطية وعلانيتها للجمهور عموما ، وذلك من خلال السؤال التالي :

ما مدى وضوح الإجراءات اللازمة لإتمام كل عملية تخطيطية على مستوى الأجهزة التخطيطية عموما / أي هل هناك إجراءات مكتوبة ومعتمدة لكل عملية ، فكانت النتائج كالتالي :



2 – ضعف فاعلية التشريعات والقوانين القائمة :

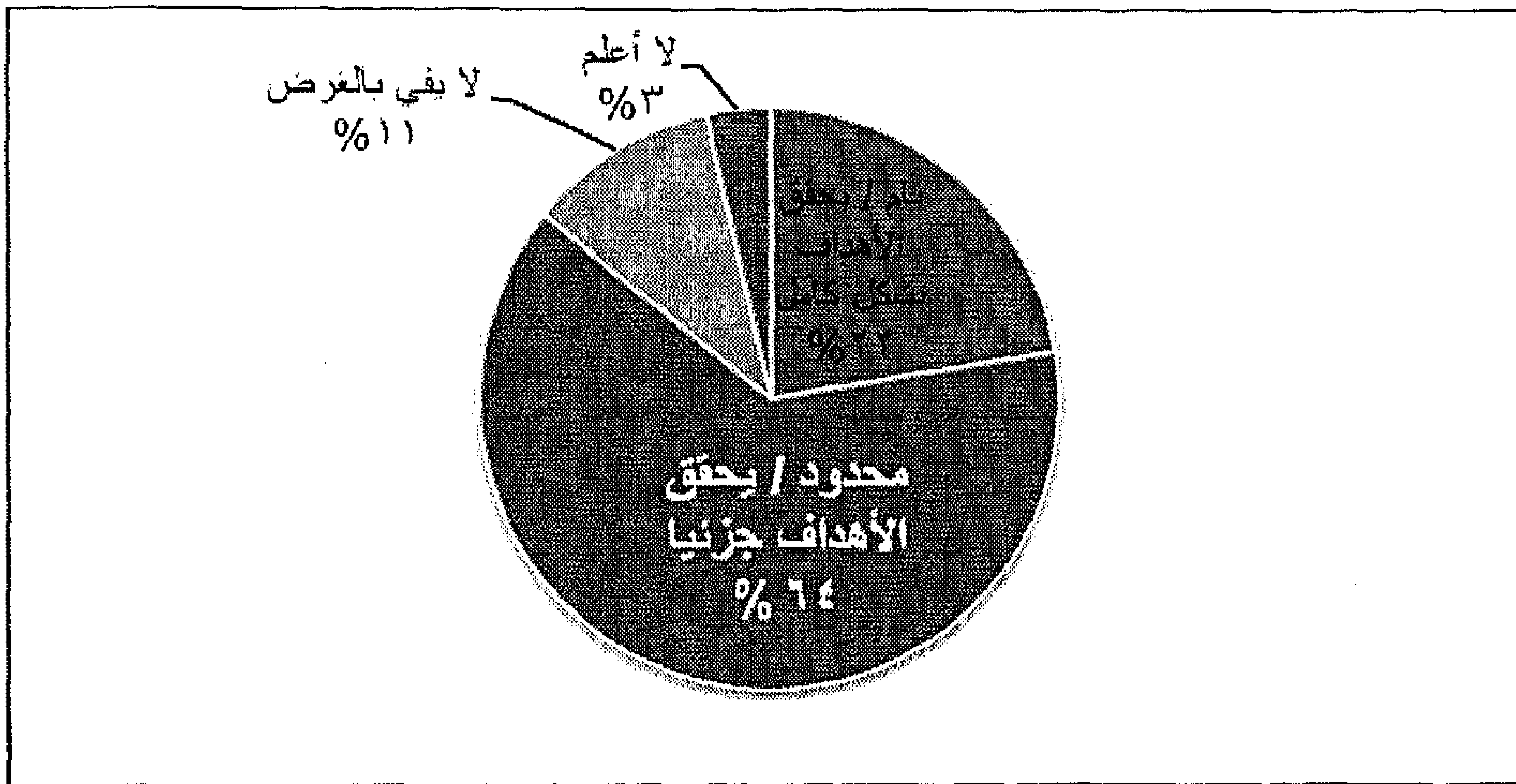
فالتخطيط العمرانى لا يعتبر أداة تغيير للأفضل وتحسين وإصلاح إلا إذا استند إلى تشريعات وقوانين ملزمة وحاسمة تضعه موضع التنفيذ ، ولا تكون لهذه التشريعات فاعلية وتأثير إلا إذا ارتبطت بعدد من المقومات ، (وقد سبق ذكرها في

معرض المقومات الرئيسية لقوانين التخطيط العمراني) وبنفس الوقت خولت تلك أجهزة التخطيط سلطات قانونية للقيام بواجباتها.

وقد أظهرت نتائج الاستبيان ضعف فاعلية التشريعات التخططية القائمة ، وذلك من خلال السؤال التالي :

ما مستوى فعالية القوانين والتشريعات التخطيطية القائمة في ضبط وتوجيه وتنفيذ التخطيط العمراني ، ومدى شموليتها ؟

فكانت النتائج كما هو موضح أدناه :

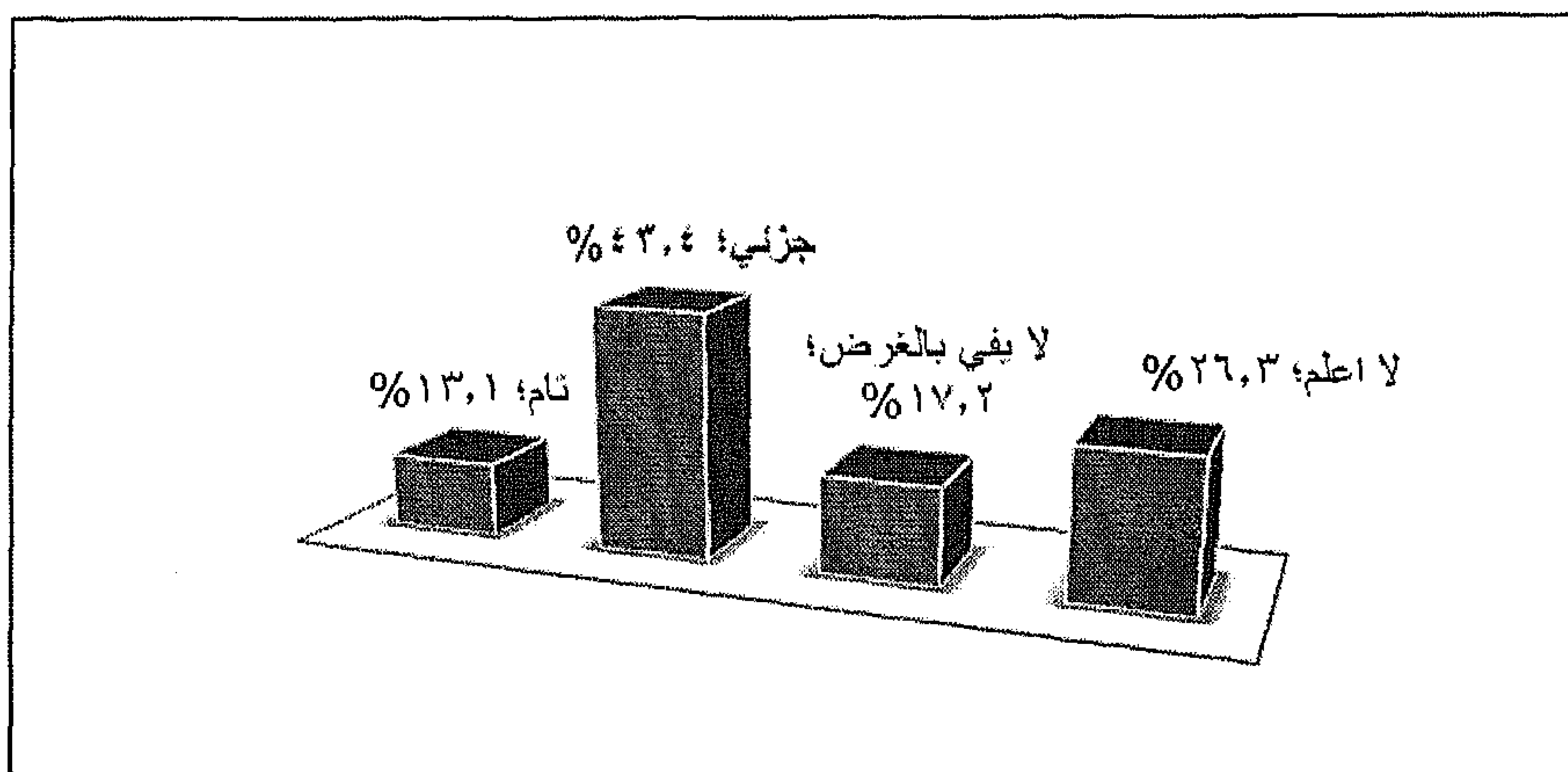


3 - ضعف المرجعية القانونية لمهام الرقابة التخيطيطة :

وذلك نتيجة افتقار منظومة التشريعات التخطيطية القائمة للنصوص القانونية التي تشكل الاطار القانوني الذي ينظم ويضبط عمل جهاز الرقابة التخطيطية لدى جهات التخطيط العمراني المختصة التي تمتلك ضمن كوادرها مثل هذا الجهاز ، ويعتبر هذا الأمر أيضا من أسباب ضعف فاعلية التشريعات التخطيطية القائمة لأن هذه الرقابة لا تستند على تشريع حاسم في ممارستها لمهامه في الرقابة وضبط المخالفات .

ويرتبط هذا الأمر أيضا بموضوع المرجعية القانونية للمخالفات التخطيطية نتيجة لغياب النصوص المتعلقة به وبالعقوبات المترتبة عليها أيضا .

وقد بينت نتائج المسح أيضا عدم كفاية العقوبات القائمة حاليا وضعف فاعليتها في ضبط المخالفات وذلك وفقا للسؤال التالي : ما مدى فاعلية العقوبات المنصوص عليها بموجب التشريعات التخطيطية القائمة / من ناحية تطبيق الأنظمة والتشريعات والاشتراطات التخطيطية وتحقيق ردع المخالفين ، فكانت النتيجة التالية :



4 – غياب طريق المراجعة والطعن في القرارات التخطيطية :

حيث وجد لدى تحليل التشريعات التخطيطية القائمة عدم وجود طرق واضحة ومعلنة ، للمراجعة والطعن في القرارات التي تصدر عن الجهات المسؤولة عن التخطيط العمراني ، خاصة في ظل ازدواجية ، أو تعددية هذه الجهات ، وبالتالي غياب النصوص القانونية التي تشكل المرجعية التشريعية لدى القضاء ، في حالة نظره لأي من القضايا ذات الصبغة التخطيطية .

غياب مبدأ الفصل بين السلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية :

يعتبر من أهم تداعيات غياب قانون للتخطيط العمراني والآثار المترتبة عليه ، غياب مبدأ الفصل بين السلطات عن عمل الجهات المختصة بالتخطيط العمراني .

ومن الواجب بداية توضيح مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، بشكل مختصر وبما يفيد ويحقق أغراض الكتاب وهو قوانين وتشريعات التخطيط العمراني .

حيث يقوم دستور الدولة بتحديد واجبات كل سلطة من السلطات الثلاث على النحو التالي :

- **السلطة التشريعية** : وهي السلطة المختصة بإصدرار القوانين والتشريعات (ايا كان موضوع تلك القوانين أو التشريعات سواء كان فيما يتعلق بالقانون المدني أو التجاري أو قانون العقوبات العام أو قانون الضرائب أو قوانين التخطيط العمراني أو البيئة ، ..) ، وتختلف تسمية هذه السلطة من دولة إلى أخرى (البرلمان – مجلس النواب – مجلس الشورى .. الخ) .
- **السلطة التنفيذية** : وهي السلطة المكلفة بتنفيذ المهام والواجبات الحكومية ، ويمثلها مجلس الوزراء وتتبعها كافة الدوائر الحكومية حسب التخصص والتبعية لكل وزارة ، وتلتزم الوزارات والدوائر التابعة لها بتنفيذ تلك القوانين والتشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية ، في معرض ممارستها لمهامها وواجباتها
- **السلطة القضائية** : وهي السلطة المختصة بالفصل في المنازعات القضائية التي تنظر أمامها ، ومن ضمن مهامها القضائية، النظر في قانونية القرارت الصادرة عن السلطة التنفيذية وهي تمارس مهامها وذلك من ناحيتين هما (المرجعية – والإجرائية) ، بحيث تنظر في صلاحيات السلطة التنفيذية من جهة ، وتقيدها بالقوانين والتشريعات وهي تمارس مهامها التنفيذية .

ومن متابعة وتحليل واقع عملية التخطيط العمراني في إمارة دبي ، يتبين غياب مبدأ الفصل بين السلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، كأحد أهم المبادئ الدستورية والقانونية التي تحكم عمل السلطات العامة في الدولة ، وتحقق التوارن فيما بينها .

حيث تمارس الجهات المختصة بالتخطيط العمراني ، كافة السلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية مجتمعة بطرف واحد ، ويغيب عن عملها الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات .

ولئن كان عمل تلك الجهات شرعيا أو قانونيا من ناحية الصلاحية والمرجعية ، على اعتبارها مخولة بمباشرة مهام التخطيط العمراني بموجب قوانين صادرة عن الحاكم ، إلا أن بعض ممارساتها تعتبر خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات ، وبالتالي تفتقر إلى الشرعية ، ومن هذه الممارسات على سبيل المثال :

عدم صلاحيتها في سن القوانين والتشريعات اللازمة لعملية التخطيط العمراني ، فهي سلطة تنفيذية وليست تشريعية ، وتنحصر صلاحياتها بهذا الخصوص في إصدار اللوائح والأدلة والمعايير الفنية ، ولا يمكن اعتبار اللوائح التنظيمية والأدلة والمعايير الفنية ، التي تصدرها بمثابة قوانين أو تشريعات ولا ترتق إلى درجة القوانين ، إلا بموجب تقنينها وصياغتها بالشكل القانوني وصدورها عن السلطة التشريعية أصولا .

وحتى فيما يتعلق باللوائح ، فإن جهات التخطيط العمراني وإن كانت جزءا من السلطة التنفيذية وتتمتع بصلاحية اصدار اللوائح ، إلا انه كما أسلفنا سابقا فإن اللوائح تقتصر على الموضوعات الثلاث التالية :

- بيان كيفية تنفيذ التشريع العادي أو القانون
- تنظيم المرافق العامة (ومن بينها تنظيم عمليات التخطيط العمراني) .
- وضع الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن والصحة العامة .

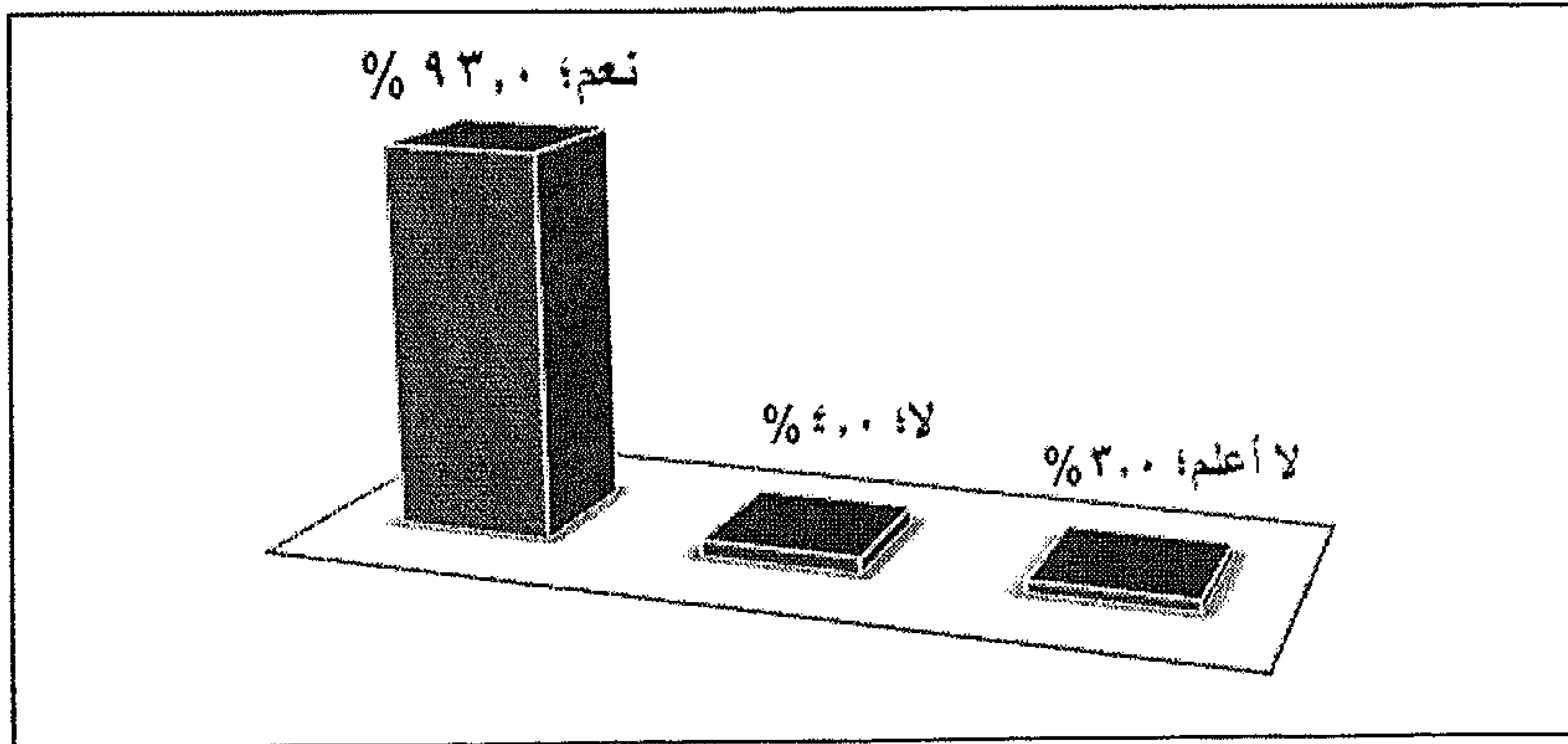
وفيما عدا هذه الموضوعات الثلاثة ، لا يجوز اصدار اللوائح ويتعين إصدار القوانين من السلطة التشريعية المختصة حفاظا على حرية المواطنين وحقوقهم المكتسبة ، ولا شك في أن المراكز القانونية للأفراد وحقوقهم (خاصة حق الملكية الذي يتأثر بخطط وبرامج التخطيط العمراني بشكل كبير) لا تندرج ضمن ذلك .

- عدم التقيد والالتزام التام ، بما تصدره تلك الجهات من أنظمة ومعايير فنية ، فهي السلطة المشرعة وهي السلطة المنفذة ، وبالتالي تستطيع تغييب النص في أي وقت لا تريد ان تلزم نفسها فيه ، وتقوم بفرض تلك الأنظمة أو

تعطيلها، طالما أن تلك الأنظمة والمعايير غير صادرة عن جهة أعلى منها ، وهذا مؤشر غير صحي في عمل تلك الجهات ويؤدي إلى التعسف في استعمال الحق الممنوح لها أو إساءة استعمال السلطة ، والتعدي على حقوق الأفراد .

- غياب الآلية الخاصة بمراجعة قرارتها والطعن فيها ، لغياب النصوص التشريعية اللازمة لذلك .

ونستنتج مما سبق أن وجود قانون موحد للتخطيط العمراني يعتبر حاجة ملحة وضرورية ، خاصة مع وجود العديد من الجهات التي تمارس سلطة التخطيط العمراني في الإمارة ، وقد أظهرت نتائج الاستبيان إجماع أهل الاختصاص تقريبا على أهمية وجود قانون التخطيط العمراني ، وذلك من خلال السؤال التالي (هل برأيك وجود قانون للتخطيط العمراني في إمارة دبي ، يساعد على الارتقاء بمستوى أدوات العمل التخطيطي لدى الجهات المختصة ، ورفع مستوى مفهوم التخطيط العمراني لدى المتعاملين) فكانت النتائج كما يلي :



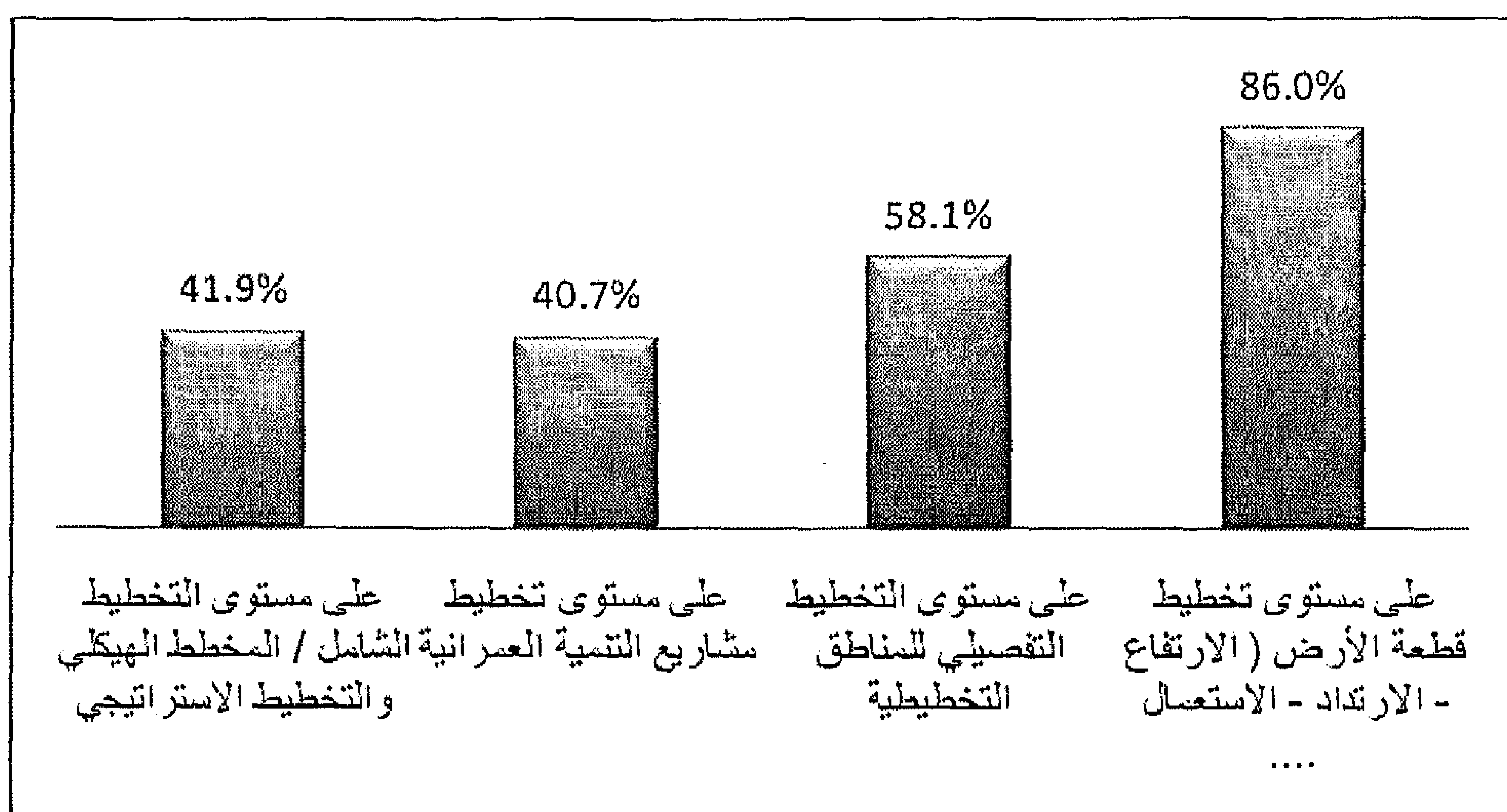
ثانيا – عدم وجود قانون خاص باعتماد المخططات الهيكلية :

وهذا يعني الافتقار إلى التشريعات التخطيطية المتعلقة بالتخطيط العمراني على المستوى الاستراتيجي والشامل ، حيث لم يتم اعتماد أي من المخططات الهيكلية

لأمارة دبي بموجب قانون أصولا كما هو الحال في الكثير من الدول الغربية والعربية ومنها مثلا (قانون المخطط الأساس لمدينة بغداد) ، مما أدى إلى عدم وجود تشريع تخطيطي على مستوى التخطيط العمراني الاستراتيجي أو المخطط الهيكلي .

وقد أشرنا سابقا إلى أنه تم وضع عدد من المخططات الهيكلية لإمارة دبي في فترات زمنية سابقة منها اثنين من مخططات التطوير لمدينة دبي تم وضعهما في عامي 1959 و 1971 ، وخلال العقود الثلاث السابقة أيضا تم وضع مخططين هيكليين ، كان أولهما في عام 1985 من قبل مؤسسة دوكسيادس العالمية وإدارة تخطيط المدن ببلدية دبي ، وبالتعاون مع مشروع تخطيط التنمية للأمم المتحدة ، والثاني في عام 1993 الذي أعد من قبل شركة (بارسنز بي ايه اسيوشيتس انك) الاستشارية وإدارة التخطيط ببلدية دبي ، ومن بعدها دراسة سياسات تنفيذ المخطط الهيكلي التي أعدتها شركة CH2MHILL الاستشارية من الناحية التخطيطية .

وقد أظهرت نتائج الاستبيان ضعف التشريعات التخطيطية القائمة على مستوى التخطيط الاستراتيجي والشامل عموما ، فمن خلال السؤال عن المستوى التخطيطي الذي تنظمه تشريعات التخطيط العمراني القائمة تبين لدينا النتائج التالية :



الآثار المترتبة على عدم ضعف التشريعات العمرانية على مستوى التخطيط الاستراتيجي والشامل :

من الملاحظ بعد تحليل مواد الأمر المحلي رقم (2) لسنة 1999 بشأن تصنيف وتقنين استعمالات الأراضي في إمارة دبي وتعديلاته اللاحقة ، ان تلك المواد تركز على التشريعات التخطيطية المتعلقة بقطعة الأرض واستعمالها وارتفاعها و... وبالتالي هي تشريعات تتعلق بعملية لاحقة على عملية تخطيط المناطق وتقسيم الأراضي وتحديد الشوارع ومستوياتها وتوفير البنية التحتية والخدمات العامة ، وبالتالي نستطيع القول بأنها تشريعات تخطيطة على مستوى الأرض الواحدة وليست على مستوى المناطق أو القطاعات ، او على مستوى التخطيط الاستراتيجي ...

وقد أدى غياب القوة التشريعية الملزمة للمخططات الهيكلية المعدة سابقا خلال العقود المنصرمة إلى عدم التقيد ببرامج وخطط التنمية والدراسات الحضرية التي تمخضت عنها تلك المخططات الهيكلية .

وبات السؤال الملح دائما ، ما هو وضع التخطيط الاستراتيجي والمخطط الهيكلي لمنطقة دبي الحضرية ، بعد حدوث التغييرات الكبيرة والنوعية عليه ، وما آل إليه وضع الخطط والبرامج المعتمدة سابقا ، من خلال المخططات الهيكلية المعتمدة سابقا .

والجواب هو ، أصبح المخطط الهيكلي يعدل في كل سنة مرة أو مرتين من اجل مواكبة الواقع التنفيذي على أرض الواقع ، وليس البرنامج التخطيطي وتنفيذ ما جاء فيه .

كما أصبحت مخططات بعض مشاريع التنمية تعتمد لدى الجهة المختصة مثلما هي منفذة أي بعد تنفيذها وليس اعتمادها قبل التنفيذ ، وبالتالي أصبحت عملية اعتماد مخططات بعض المشاريع تحصيل حاصل كما يقال ، فأصبحت عموما المخططات ترجمة لما هو منفذ وليس كما هو مخطط وصارت لاحقة وتابعة لما هو منفذ

وليست سابقة وموجهة لما سوف يعتمد ، وهذا منحى خطير جداً في العملية التخطيطية لاتخفى ىثاره السلبية الكبيرة على أحد .

وبالتالي يمكن القول بان غياب قانون خاص بالمخططات الهيكلية أدى من الناحية التخطيطية إلى:

- غياب الموجه الأساسي للتخطيط الاستراتيجي وخطط وبرامج التنمية الحضرية والالتزام بمبادئ التنمية المستدامة .
- اختلال التوازن في عملية التنمية الحضرية والتداخل في استعمالات الأراضي ومنها (التعدي على أراضي الاستعمالات المؤسسية- ومناطق المحميات الطبيعية - ومناطق اسكان المواطنين ، وكما أسلفنا سابقا ، فإن كل هذه الاستعمالات تحولت إلى مناطق التطوير الخاصة والتابعة للجهات شبه الحكومية والخاصة الاستثمارية وتغير استعمالها إلى السكني الاستثماري) .
- فقدان السيطرة على معدلات النمو العمراني المخطط لها واتساع رقعة المناطق المنماه ضمن المنطقة الحضرية والتوازن بين استعمالات الأراضي وزيادة المعدلات السكانية ، بما يتناقض مع خطط وبرامج التنمية وموجخات تنفيذ المخطط الهيكلي .
- والنتيجة استهلاك المخزون من الأراضي الحضرية المحجوزة أصلا لتفي باحتياجات التنمية المستقبلية للأجال اللاحقة بعد عام 2012 وهذا يتعارض مع خطط وبرامج التنمية الحضرية التي وضعت ، كما أنه من اهم اعتبارات ومبادئ التنمية المستدامة .

ثالثا - ضعف المستوى القانوني للتشريعات التخطيطية على المستوى التفصيلي :

ويرتبط بموضوع التخطيط التفصيلي العديد من الجوانب الهامة وهي :

- تشريعات التخطيط التفصيلي للمناطق التخطيطية .
- تشريعات وضوابط تخطيط مشروعات التنمية العمرانية الكبرى .

- التشريعات والضوابط الخاصة بالخدمات العامة .
- الضوابط والعايير المرتبطة بالبعد البيئي .

1 - الضعف التشريعي على مستوى التخطيط التفصيلي للمناطق التخطيطية

فعلى الرغم من وجود الخبرات العلمية والعملية لدى الكادر الفني المتخصص في إدارة التخطيط إلا أنه يوجد قصور في التشريعات القائمة فيما يتعلق بالمعايير والضوابط التخطيطية اللازمة لإعداد المخططات التفصيلية وتقسيم المناطق والأراضي ، وبالتالي عدم وجود محددات قانونية (للتخطيط التفصيلي) ، والموجود فقط بعض المعايير المنهجية التي تختلف من مخطط لآخر أو من مكتب استشاري لآخر حسب المصدر أو الجهة التي تقوم بعملية التخطيط التفصيلي سواء ضمن إدارة التخطيطي في بلدية دبي او من قبل احد الاستشاريين .. / .

الأمر الذي يؤدي بالنتيجة إلى وجود معايير وضوابط متعددة ، تستند إلى منهجيات مختلفة ، مما يترتب عليه اختلال التوازن في النسيج العمراني بين المناطق التخطيطية .

أما بالنسبة لمشروعات التنمية العمرانية الكبرى ، نستطيع القول بأن الضوابط والمعايير التخطيطية الموضوعة من قبل قسم البحوث التخطيطية تستطيع إلى حد ما تأمين قدرا كافيا من المواصفات والمنهجيات التخطيطية اللازمة في تخطيط المشاريع التنموية ، إلا أنها لا يمكن أن توفر القدر اللازم من الرقابة التشريعية والتخطيطية ، لعدم اعتمادها بقانون يمثل المرجعية التشريعية لعمل منسقي المشاريع لدى إدارة التخطيط ، وبنفس الوقت تبقى السلطة التقديرية الواسعة ، والاستثناءات الكثيرة من تلك الضوابط من خلال الجهات العليا ، وهذا الأمر له تداعيات تخطيطية خطيرة ، خاصة وأن هذه المشاريع تشكل جزءا رئيسيا من المخطط الهيكلي لإمارة دبي وتعتبر من أهم محاور التنمية الحضرية في الإمارة .

2 - غياب النصوص التشريعية الخاصة بمعايير الخدمات العامة :

بعد جمع وتحليل المعايير والضوابط الخاصة بتوفير مواقع الخدمات العامة ضمن المناطق التخطيطية والمشاريع التنموية العمرانية في الإمارة ، وهي من أهم المعايير التخطيطية اللازمة لاعتماد المخطط العام لتلك المشاريع ، نجد أنها معايير وضوابط منهجية سليمة وصحيحة من الناحية العلمية ويتم من خلالها توفير مواقع كافة الخدمات والمرافق التي يتطلبها استثمار المشرع ، ولكن في كثير من الأحيان يتم تجاوز تلك المعايير والضوابط عند اعتماد مخططات بعض المشاريع .

ومناط ذلك أن هذه المعايير تفتقر إلى الأساس القانوني الذي يلزم الجهات المختصة (خاصة العليا) في تطبيقها ، فهي من وضع قسم البحوث التخطيطية في إدارة التخطيط ببلدية دبي ، ولم يتم اعتمادها بقانون ، ولا حتى بقرار تنظيمي من مدير عام البلدية ، ولو افترضنا تطبيق هذه المعايير وتوفير مواقع كافة الخدمات ضمن المشروع ، يبقى السؤال التالي : ما هي آلية التحقق من التزام إدارة المشروع بتنفيذ جميع تلك المواقع الخدمية وما هي نسبة تنفيذها مقارنة مع نسبة إنجاز المشروع من الناحية الزمنية ؟

3 - غياب التشريعات المنظمة للمعايير والضوابط البيئية البعد مستوى التخطيط الاستراتيجي والتفصيلي :

والمقصود هنا عدم كفاية التشريعات العمرانية القائمة ، في تحقيق المتطلبات البيئية ، خاصة على مستوى التخطيط التفصيلي للمناطق ومشروعات التنمية العمرانية الكبرى .

فما ينطبق على معايير الخدمات العامة ينطبق على المعايير البيئية التي تمثل البعد البيئي الذي هو من أهم أبعاد التخطيط الحضري كما أسلفنا سابقا في معرض الحديث عن التخطيط الحضري وأبعاده .

وتعتبر المعايير البيئية القائمة غير كافية نهائيا لا من الناحية الفنية التخطيطية ، ولا من ناحية المرجعية القانونية المؤيدة لتنفيذها . !

فالضوابط والمعايير القائمة حاليا غير ملزمة للجهات الأعلى من إدارة التخطيط في البلدية وتستطيع أن تتجاوزها بإعطاء الموافقات اللازمة لتلك المخططات دون التقيد بتلك الضوابط والمعايير لأنها غير مقننة أصلا وتفتقر إلى المرجعية القانونية وبالتالي للمؤيدات الجزائية التي تضمن تطبيقها بشكل إلزامي .

رابعا - عدم وجود قانون شامل وتفصيلي لموضوع استملاك الأراضي والتعويضات المترتبة عليها .

إن من النقاط الأساسية المرتبطة بعملية التخطيط العمراني والحضري في إمارة دبي عدم وجود قانون شامل وتفصيلي لعملية استملاك الأراضي غير الحكومية ، او ما يسمى نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة .

الاستملاك (نزع الملكية) :

يعرف البعض نزع الملكية بأنه : إجراء إداري يقصد به نزع مال قهرا عن مالكه بواسطة الإدارة المختصة للنفع العام مقابل تعويض يدفع له .[107]

وكما يعرفه البعض بقوله : يقصد بنزع الملكية للمنافع العامة حرمان مالك العقار من ملكه جبرا نظير تعويض عما يناله من ضرر .[108]

يعتبر حق الملكية من الحقوق الدستورية والقانونية الهامة التي تكفلها دساتير وقوانين الدول (غير الاشتراكية) كما كفلت الشرائع السماوية ، ومنها الشريعة الإسلامية حق الملكية .

ويأتي موضوع الاستملاك أو نزع الملكية للمنفعة العامة كأحد السلطات التي تمارسها الجهات التخطيطية في الكثير من دول العالم ، وهو من الممارسات الحساسة

---

107 - فؤاد العطار (دكتور) – القانون الإداري ص 559

108 – سليمان الطماوي (دكتور) الوجيز في القانون الإداري – ص 587

التي تمس المراكز القانونية للأفراد وحقوقهم الخاصة على ممتلكاتهم من الأراضي او الأبنية المشيدة عليها .

ويعد نزع الملكية من الإجراءات غير العادية التي يتعين على سلطات التخطيط في معرض ممارستها له ان تتبع إجراءات قانونية معينة ، وبغير تلك الإجراءات يكون نزع الملكية باطلا ، وهذا ما تكفله وتضمنه قوانين الإستملاك عادة ، وهو القانون الغائب عن المنظومة القانونية لدى إمارة دبي .[109]

وسنتناول موضوع الاستملاك من خلال الشريعة الإسلامية من جهة ، وحسب القوانين الوضعية المعاصرة من جهة أخرى .

الاستملاك في الإسلام وحرمة العقار :

كفلت الشرائع السماوية عموما ، والشريعة الإسلامية على وجه الخصوص حق الملكية ، وأولته أهمية كبيرة وجعلت من حمايته حقا للفرد وواجبا على الدولة الإسلامية ، وقد منع الإسلام عموما التعدي على الملكيات الخاصة للأفراد وتكفل بحفظ حقوقهم عليها ، وقد دل على ذلك القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة ، حيث قال الله تعالى : / يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلاَّ أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ / النساء -29 ، وجاء عن النبي صلى الله عليه وسلم في الحديث الذي رواه ابو هريرة انه قال :/ كل المسلم على المسلم حرام دمه وماله وعرضه / [110] ، كما أورد ابن عباس عن النبي صلى الله عليه وسلم من حديث حجة الوداع ايضا : / لا يحل مال امرئ مسلم إلا بطيب نفس منه / [111] .

---

109 - وهذا ما افاد به بعض المختصين القانونيين لدى إدارة الشؤون القانونية في بلدية دبي ، وما هو مستخلص نتيجة حصر وجمع التشريعات القائمة .

110 - رواه مسلم وأبو داود وابن ماجة

111 - رواه الدارقطني ، وأورده الشوكاني في نيل الأوطار - الجزء الخامس - في كتاب الغصب والضمانات ص 316

وبالتالي نجد أن الإسلام منع نزع الملكية ولم يجز إكراه مالك أي عقار على بيع عقاره ، حتى أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه وهو أمير المؤمنين وخليفتهم عندما أراد توسعة المسجد الحرام ، قام بشراء ما حول المسجد من الدور إلا دار العباس بن عبد المطلب وحجر أمهات المؤمنين رضي الله عنهم أجمعين ، فعرض على العباس أن يبيعه داره بما شاء من بيت مال المسلمين ، لإابى العباس ، ولم يستطع أمير المؤمنين عمر إكراهه على ذلك حتى تصدق بها العباس وجعلها في سبيل الله ، والقصة طويلة ومشهورة يمكن الرجوع إليها في ملحق هذا الكتاب، وقد استخدمت هذه الحالة وغيرها لدى الفقهاء للدلالة على منع نزع الملكية للمصلحة العامة بغير رضى اصحاب الشأن .

وقد وردت بعض الأقوال في أن بعض فقهاء الحنفية والمالكية قد اباحوا نزع الملكية في حالة الحاجة الماسة لمصلحة الجماعة ولكنهم اختلفوا في ماهية هذه المصلحة، ولكن الرجوع إلى الاصول في المذهب المالكي تبين أن إعمال شرط المصلحة في مسائل نزع العقار كانت محدودة جدا كتوسعة المساجد الجامعة والطرق المؤدية لها إذا ضاقت على المصلين أو لأمن جماعة المسلمين كدار تكون جزءا من سور المدينة

ومع ذلك قد أشار ابن رشد إلى ان مالكا وجميع أصحابه المتقدمين والمتاخرين أخذوا بحادثة العباس ولم يجيزوا إكراه الملاك على بيع عقاراتهم ، حتى أن فقهاء المالكية ترددوا في إكراه المالك على البيع في أكثر الظروف حاجة ، كتعطيل الطريق وتوقف المرور به (وتعطيل الطريق وتوقفه اكثر ضررا من على الناس من ضيقه) .

أما الفقهاء المعاصرون فلم يتورعوا عن فتح باب نزع الملكية على مصراعيه ، فأجازوا ذلك للمصلحة العامة

ولكن يبقى السؤال ، من هو الذي يحدد المصلحة العامة ؟

ليسوا جماعة من الناس ذوي أهواء ومصالح في الغالب الأعم ، ومن جهة أخرى يرى البعض أن نزع الملكية للمصلحة العامة يؤدي إلى زيادة مركزية المدن وتفويت فرص نشوء مراكز مدن جديدة .[112]

الاستملاك في القوانين الوضعية المعاصرة :

تنص دساتير معظم دول العالم على حق الدولة في ممارسة سلطة نزع ملكية الأفراد والاستيلاء عليها مقابل تعويض مادي عادل ، لأغراض المنفعة العامة التي تعود بالفائدة على المجتمع ككل ، ومن ذلك مشاريع التنمية الحضرية والطرق وغيرها.[113]

والأصل في ممارسة سلطة نزع الملكية أو الاستملاك أنه من صلاحيات السلطات العليا في الدولة كرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء حسب السلطات المخولة لهم دستوريا ، ولايمكن ممارسة سلطة نزع الملكية من قبل الهيئات الحكومية دون تفويض بذلك من السلطة التشريعية ، كما يجب صدور قانون خاص بموضوع الاستملاك تحدد فيه أغراض نزع الملكيات الخاصة والشروط اللازمة لذلك ، والتعويض المترتب من جراء نزع الملكية ، والإجراءات الخاصة بذلك ، كما يجب على الجهة الحكومية المنتفعة من نزع الملكية (أو الجهة طالبة الاستملاك) الإعلان بوسائل الإعلام عن موضوع الاستملاك قبل إقراره من الجهة صاحبة الصلاحية في تقريره ، وهذا ما نصت عليه قوانين الاستملاك في الكثير من الدول ومنها قانون الاستملاك الأردني ، حيث جاء في المادة الرابعة منه مايلي :

المادة:(4)

أ - على المستملك أن ينشر إعلاناً في صحيفتين يوميتين على الأقل يعلن فيه عزمه على التقدم إلى مجلس الوزراء بعد مرور خمس عشر يوماً من تاريخ نشر الإعلان

---

112 - عبد القادر أكبر / عمارة الأرض في الإسلام / الفصل السادس- ص 229 -234

113 - أحمد خالد علام / التشريعات المنظمة للعمران - ص 21

بطلب إصدار قرار باستملاك العقار الموصوف في الإعلان وان المشروع الذي سيجري الاستملاك من أجله هو للنفع العام.

ب - يترتب على المستملك أن يقدم طلباً لمجلس الوزراء مرفقاً بمخطط العقار المطلوب استملاكه وبكشف تقديري أولي لمجموع التعويض عنه وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء مدة الإعلان المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة وإلا اعتبر ذلك الإعلان وكأنه لم يكن.

ج - لمجلس الوزراء إذا اقتنع بأن تنفيذ المشروع يحقق نفعاً عاماً أن يقرر (وحسب مقتضى الحال (إما استملاك العقار استملاكاً مطلقاً أو استملاك حق التصرف أو الانتفاع به لاستعماله لمدة محدودة ، أو فرض أي حق من حقوق الارتفاق عليه أو أي قيد على ممارسة أي من الحقوق المتفرعة عن ملكية العقار ويشترط في ذلك أن يصدر مجلس الوزراء قراره خلال ستة أشهر من تاريخ انتهاء مدة الإعلان المنصوص عليها في الفقرة (أ) وإلا اعتبر الإعلان وكأنه لم يكن.

د - ينشر قرار مجلس الوزراء في الجريدة الرسمية ويعتبر نشره بينة قاطعة على أن المشروع الذي يراد استملاك العقار من أجله مشروع للنفع العام .

وفي الدول الاتحادية تمنح الحكومة المركزية سلطة نزع الملكية للمجالس البلدية المحلية في الولايات ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية ومن منطلق مبدأ السيادة ، تمتلك الحكومة الاتحادية صلاحية نزع الملكية أو الاستملاك للمصلحة العامة ، وإن كانت الحكومات المحلية لا تمتلك أصلا ممارسة هذا الحق ، إلا انها مفوضة بذلك من قبل السلطات التشريعية للولاية ، ويشترط لذلك أن يكون الاستملاك في مقابل تعويض عادل يقبل به الطرف الآخر .

وعلى الرغم من ذلك فإن بعض المحاكم تعارض وتشجب تفويض سلطة نزع الملكيات ، وتعتبر أن منح صلاحيات نزع الملكيات للمجالس البلدية يكون من تدابير القوانين الاحتياطية أو في أوقات الطوارئ والكوارث فقط .

أما في بعض الدول فقد وصل الأمر إلى منح هذه السلطة لبعض الهيئات الأخرى غير المجالس البلدية ، ففي حالة الدراسة لدينا نجد أن حكومة دبي قد منحت سلطة نزع الملكيات لبلدية دبي وغيرها ، كهيئة الطرق والمواصلات والمكتب التنفيذي والمكتب الهندسي التابع لحاكم الإمارة .. وغيرها من الجهات الحكومية الأخرى ، ولم تشترط التقدم لأخذ موافقة الحاكم في كل مرة ، ولا لإعلان موضوع الاستملاك في أية وسيلة من وسائل الإعلام ، حتى أن صاحب الملكية لا يتم إعلامه في أكثر الأحيان ولا يأخذ علما بنزع ملكيته إلا عند التقدم للبلدية بطلب أي إجراء على ملكيته من بناء أو تعديل او إضافة مباني جديدة ..الخ ، أو يتم إخطاره عند تنفيذ نزع الملكية للاتفاق معه على التعويض المالي .

وكل ذلك مترتبا على عدم وجود قانون خاص بموضوع الاستملاك والإجراءات المترتبة على عملية نزع الملكيات الخاصة للمنفعة العامة والتعويض عنها.

خامسا – افتقار المنظومة التشريعية القائمة إلى النصوص المرتبطة بالبعد التراثي والاجتماعي

ويندرج ضمن مفهوم البعد التراثي والاجتماعي عدد من القضايا وهي :

1. ضعف النصوص التشريعية الخاصة بالمحافظة على البيئة التراثية العمرانية ، خاصة في منطقة الأعمال المركزية ، والمنطقة التراثية في البستكية والفهيدي والشندغة .. الخ

إن النقص المعرفي لطبيعة العلاقة بين القوانين التخطيطية وأثرها في المحافظة على النسيج الحضري للمدينة التقليدية ، أدى إلى غياب المعايير والأسس التخطيطية والعمرانية التي تحافظ على الخصوصية المحلية بيئياً واجتماعيا ، الأمر الذي أدى بدوره إلى تدهور البيئة الحضرية التراثية ، التي تحمل الطابع التقليدي المحلي .

فالطفرة العمرانية الأخيرة التى ظهرت خلال العقدين السابقين والتي افرزها التطور الاقتصادي والاستثماري بمنطقة الخليج عموما ، وإمارة دبي على وجه الخصوص ، غيبت الهوية المكانية وغمرت الكيانات العمرانية التراثية للمدينة .

وفي ظل غياب التشريعات العمرانية التي تتحكم بمناطق التراث العمراني ، وكنتيجة طبيعية لقلة الكفاءات المواطنة في مجال العمارة و التشييد ، والانفتاح على الغرب دون أي تحفظات والاعتماد على كفاءات أجنبية سواء من دول عربية أو أجنبية ، فأصبحت المنطقة ملعبا ومختبرا للتجارب المعمارية وظهرت أنماط كثيرة من العمارة ذات طابع غربي واستخدمت مواد ونظم إنشاء حديثة لم تكن معروفة سابقا ، ومن هنا دخلت القيم الغربية لتغير النمط المعماري والتخطيطي للمدينة ، وأتاح توافر العامل الاقتصادي إتمام المشروعات و ظهورها على ارض الواقع بسرعة .

ولئن كانت هناك دراسة أعدت مؤخرا من قبل قسم البحوث التخطيطية بشأن المنطقة المركزية التي تحتوي على أكثر المناطق التراثية ومحاولة إيجاد صيغة تشريعية جديدة للتحكم بالعمران ضمن هذه المنطقة إلا أن نتائج هذه الدراسة وتوصياتها مازالت لم تلق الدعم الكامل لتبلور تلك الصيغة بواقع عملي يؤتي ثماره على أرض الواقع .

2. ويرتبط بذلك أيضا ضعف النصوص التشريعية المرتبطة بالمحافظة على الهوية الوطنية وتحقق معيار الخصوصية ضمن الأنظمة العمرانية القائمة ، وبالتالي قصور التشريعات التخطيطية القائمة في تحقيق التوازن للبيئة الاجتماعية ، ومعالجة الآثار السالبة الناتجة عن مشاكل التركيبة السكانية ، التي تعاني منها مدينة دبي ومن آثارها السالبة عموما ، ومنها مشاكل سكن العزاب (من جنسيات مختلفة) ضمن مناطق السكن العائلي ، أو اشتراك أكثر من عائلة في وحدة سكنية صغيرة ، مما يترتب عليه الكثير من المشاكل الاجتماعية وارتفاع نسبة الجريمة ، إضافة إلى الضغط الكبير على الخدمات والمرافق العامة ، في تلك المناطق .

3. غياب النصوص المرتبطة بالبعد الاجتماعي ، وإغفال مفهوم الرقابة المجتمعية في الأحياء ، حيث كانت الأنماط العمرانية التقليدية تسمح بنوع من الرقابة الداخلية للأحياء يمارسها سكان الحي فيما بينهم نتيجة تواصلهم الدائم

وقربهم من بعضهم ، مع وجود معايير الخصوصية لكل منهم ضمن الحي الواحد اما الأنماط العمرانية الحديثة ، فقد غيبت هذا الدور .

4. ضعف التشريعات العمرانية المتعلقة بالأنظمة العمرانية التي تحقق التوازن بين العمارة والمناخ خاصة فيما يتعلق بواجهات المباني الزجاجية والكتل الخرسانية الضخمة ، حيث أفرزت الطفرة العمرانية الأخيرة أنماطا عمرانية ومعمارية غير متجانسة مع المناخ الخاص بالمنطقة عموما ، وهناك قصور في النصوص التشريعية التي تمكن أجهزة الرقابة التخطيطية والبنائية من ضبط هذا الأمر .

5. ومن أوجه القصور المرتبطة بالعد الاجتماعي أيضا غياب النصوص التشريعية الخاصة بدور المشاركة الشعبية بمواضيع التخطيط العمراني ، حيث تتم عمليات التخطيط العمراني للمناطق والمشاريع على كافة المستويات التخطيطية دون مشاركة أي من الجمهور في تلك العملية التخطيطية ، لا بل لا يتم الكشف عن التخطيط للجمهور في اغلب الأحيان إلا بعد اعتماده .

وفي أكثر الأحيان كما أسلفنا سابقا فإن الأراضي الواقعة ضمن نطاق التخطيط الجديد والتي تتأثر بمخططاته لا يتم إخطار أصحابها بذلك إلا من خلال تقدمهم غلى الجهات المختصة ببعض الطلبات الإجرائية كثل الحصول على رخصة بناء على الأرض أو ملحق أو .. الخ .

نتيجة أخيرة :

يمكن أن نستنتج مما سبق نتيجة طبيعية مترتبة على مجمل النتائج التي تم سردها ضمن هذا المبحث ألا وهي : عدم وجود مراجعة دورية للتشريعات القائمة واقتراح التعديلات والتشريعات اللازمة لتحقيق مواكبة الحركة الإدارية والتنظيمية ، التي تتناسب مع سرعة التنمية الحضرية والعمرانية في الإمارة .

الأمر الذي يؤدي بدوره إلى عدم إمكانية تلافي النقص أو تصحيح الخطأ في الوقت المناسب ، ومن الملاحظ ان مرد ذلك إلى عدد من الأسباب منها ، النقص المعرفي لدى الكوادر التخطيطية بمفهوم القوانين والتشريعات العمرانية من الناحية

القانونية البحتة ، وبالتالي الافتقار إلى الكوادر المؤهلة لإقتراح وتطوير التشريعات العمرانية من الناحية النظرية ، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى عدم التحكم ببرامج التخطيط والمخططات العمرانية على الواقع بالشكل السليم .

التوصيات :

إن المقترح الرئيسي لهذا الكتاب يتمثل في اقتراح القيام بإعداد قانون للتخطيط العمراني لإمارة دبي على غرار قوانين التخطيط العمراني المعمول بها اقليميا وعربيا وعالميا ، يتبعه اللائحة التنفيذية أوقانون الإجراءات التخطيطية .

كما نقترح بعض التوصيات (لتشكل العناصر الرئيسية التي يجب أن يتضمنها القانون المقترح) وهي :

1. العمل على إعداد مخطط هيكلي جديد لإمارة دبي يتم اعتماده بموجب قانون (قانون المخطط الهيكلي والتخطيط الحضري لإمارة دبي) يصدر عن سمو حاكم البلاد ، تتم دراسته في ضوء المستجدات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الدولية والإقليمية والمحلية ويرتكز بشكل اساسي على الوضع القائم بالنسبة للمركز الاقتصادي والمالي المحلي والوطني لإمارة دبي ، وما هو عليه الوضع القائم بالنسبة لمشروعات التنمية العمرانية ضمن الإمارة ، وبما يحقق رؤية حكومة دبي واستراتيجياتها المستقبلية ، وذلك وفق المنهجيات العلمية والتخطيطية التي تتميز بها الخبرات القائمة في بلدية دبي خصوصا بالتنسيق مع الجهات الحكومية الأخرى.

(ونشير بهذا الصدد إلى أن إدارة التخطيط ببلدية دبي ، تقوم حاليا بدراسة المخطط الهيكلي الجديد لإمارة دبي ووضع خطة دبي الحضرية ، ومرحلة المشروع حاليا هي اختيار استشاري للمشروع) ، ونتمنى ان يكمل المشروع ويتم اعداده بموجب قانون خاص يصدر عن الحاكم بهذه الخصوص .

2. تضمين قانون التخطيط الحضري لإمارة دبي تحويل صلاحيات مباشرة مهام عمليات التخطيط العراني الحضري والريفي ، وحصرها ببلدية دبي مع التنسيق بذلك مع الجهات الحكومية الأخرى

3. يجب العمل على تضمين التشريعات التخطيطية الالتزام بأسس ومفاهيم التخطيط الشامل ومبادئ التنمية المستدامة .

4. إدراج البعد البيئي ضمن أسس ومقومات التخطيط في كافة مراحله ومستوياته، ووجوب الأخذ بأدوات التخطيط البيئي والالتزام بها خاصة فيما يتعلق بدراسة تقييم الأثر البيئي على مستوى التخطيط الاستراتيجي والمخطط الهيكلي ومشروعات التنمية العمرانية الكبرى ، والتخطيط التفصيلي للمناطق التخطيطية ، مع الأخذ بعين الاعتبار (التوصية بإصدار قانون خاص بهذا الشأن يتضمن تصنيف للمنشآت والمشاريع التي يتوجب عليها عمل دراسة تقييم الأثر البيئي ، وذلك أسوة بالكثير من البلدان العربية والأجنبية) مع الأخذ بمعايير معايير التخطيط البيئي متضمنا مفهوم المباني الخضراء او المناطق الخضراء ، والإدارة البيئية للمشروعات ..

وذلك من اجل تحسين كفاءة البيئة العمرانية في إمارة دبي ، خاصة وقد تمكن مجلس الإمارات للأبنية الخضراء وبعد مرور عام على تأسيسه من إعداد مقترح لنظام تقييم المباني الخضراء في دولة الإمارات بالاعتماد على نظام تقييم المباني الخضراء للولايات المتحدة LEED وتم تحديد التعديلات اللازمة عليه لكي يتوافق مع متطلبات البيئة المحلية ووضع سوق العمل في دولة الإمارات .

5. تضمين قانون التخطيط الحضري ضوابط ومعايير التخطيط التفصيلي وتقسيم الأراضي للمناطق التخطيطية ، وإلزام الجهات المباشرة لتلك المهام (داخل البلدية او الاستشارين بها)، ومن العناصر الهامة الواجب التوصية عليها وجود حد ادنى من المساحات الخضراء عند إعداد التخطيط التفصيلي للمناطق الحضرية ، السكنية خاصة ، ومن العناصر الهامة الواجب ضبطها أيضا ، معايير البلوكات وأبعادها - القطع ومساحاتها - الخدمات العامة ضمن المنطقة وتوفير المرافق العامة اللازمة

والتدرج الهرمي للطرق وعلاقتها بالشوارع المحيطة ، وذلك بما يتناسب مع معايير افضل الممارسات المرتبطة بهذا الشان .

6. العمل على تقنين المعايير والضوابط التخطيطة الواجب توفرها في مشروعات التنمية العمرانية ضمن إمارة دبي ، مع حصر صلاحيات اعتمادها ببلدية دبي ، مع ضرورة التنسيق مع الإدارات التابعة لها تلك المشاريع او الجهات الحكومية ذات الصلة (وتكون معرفة من هي) مع تقنين الإجراءات والمتطلبات التخطيطة وماهية التقارير الفنية اللازمة لاعتماد المخططات العامة لتلك المشروعات .

7. أن تتضمن تشريعات التخطيط العمراني تقنين معايير وضوابط الخدمات العامة اللازم توفرها ضمن مشروعات التنمية العمرانية التي تستلزم تخصيص المساحات اللازمة لها ضمن المخطط العام لكل مشروع ، مع وجود آلية ضبط تنفيذ مواقع تلك الخدمات وبما يتناسب مع الجدول الزمني لإنشاء وتشغيل تلك المشروعات ، لكي لا يصار إلى تخصيص مساحاتها ضمن المشروع مع تركها دون إنشاء أو تنفيذ

8. هذا مع الأخذ بعين الاعتبار المشروعات المتقاربة او المتلاصقة (خاصة العائدة لنفس الجهة التي يمكن دمج بعض الخدمات فيها ، وذلك منعا لازدواجية الخدمات والحد من استهلاك الأراضي أيضا وبما يحقق المنفعة العامة والاستثمارية معا .

9. العمل على مراجعة وتقييم كافة اللوائح والأوامر الصادرة سابقا والمتعلقة بعملية التخطيط العمراني وذلك من أجل تضمين نصوص القانون الجديد التأكيد والإبقاء على ما هو ضروري ولازم ، وإلغاء ما يجب إلغاؤه منها .

10. أن تتضمن التشريعات التخطيطة فصلا خاصا بموضوع تقنين إجراءات الرقابة التخطيطة اللازمة لضبط المخالفات مع العقوبات المتوازنة مع كل مخالفة تخطيطة.

11. التوصية بالعمل على وجود قانون خاص بالطرق وتصميمها وتدرجها الهرمي الوظيفي ومحرماتها وتأثيرها على الأراضي وطرق التعويض ، وذلك بما يشكل إطار قانوني متكامل لموضوع الطرق كأحد العناصر التخطيطية الرئيسية والهامة ضمن منظومة وظائف المدينة الرئيسية ، ويناط بهيئة الطرق والمواصلات اقتراح

ذلك ، وحصر الصلاحيات الخاصة بمواضيع الطرق بالهيئة ، مع التنسيق مع بقية الجهات ذات الصلة .

12. ايضا التوصية بإصدار قانون خاص بمترو دبي يحكم إدارة وتوجيه عمليات المترو ومقومات وأسس اقتراح الخطوط الجديدة ومراقبة المحطات ، وكافة الآثار المترتبة على عمل المترو والقطارات الحالية والمستقبلية في إمارة دبي.

13. إعداد لائحة تنفيذية لقانون التخطيط الحضري ، تتضمن الإجراءات الخاصة بتنفيذ مهام إدارة التخطيط المرتبطة بعملائها وشركائها الاستراتيجين من القطاع العام والخاص والتي تتضمن تقنين إجراءات تنفيذ كل عملية تخطيطية من الناحية الزمنية والمستندات المطلوبة و.... مع تحديد رسوم كل عملية من تلك العمليات بما يتناسب مع طبيعتها التخطيطة والفنية والزمنية والموضوعية ومتطلبات تنفيذها، لتكون مرجعا قانونيا عند تحويل تلك الإجراءات بطريقة الكترونية على الموقع الالكتروني الخاص بإدارة التخطيط في بلدية دبي .

14. التوصية بإصدار قانون عام لاستملاك الأراضي في كافة مناطق الإمارة متضمنا شروط الاستملاك للمصلحة العامة وطرق تنفيذه والتعويض والإجراءات المرتبطة بذلك ، ليكون رديفا لقانون التخطيط العمراني ومكملا له ، نظرا للأهمية الكبيرة التي تربط عمليات الاستملاك للأراضي بمواضيع التخطيط الحضري والتأثير على الأراضي والممتلكات القائمة .

15. ان يتضمن نصوص تفرض على الجهات المختصة التقيد بمتابعة تنفيذ الدراسات المعتمدة لديها، ومراجعتها وتقييم نتائجها بشكل دوري ، من اجل ضمان تنفيذ تلك الدراسات من جهة ، وقياس تلك النتائج في ضوء المستجدات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية من جهة أخرى .

المراجع

المراجع العربية :

1. القرآن الكريم
2. أبي عبد الله محمد بن إبراهيم اللخمي – المعروف بابن الرامي / الإعلان بأحكام البنيان / تحقيق ودراسة فريد بن سليمان – مركز النشر الجامعي بتونس 1999
3. الإمام ابي الحسن مسلم بن الحجاج النيسابوري – صحيح مسلم – بشرح الإمام النووي – دار الكتب العلمية – الطبعة الأولى - بيروت 1995 .
4. الإمام محمد بن علي بن محمد الشوكاني – نيل الأوطار شرح منتقى الأخبار – الجزء الخامس الطبعة الثانية - دار المعرفة – بيروت 1992 .
5. أحمد خالد علام (دكتور) ومصطفى الديناري – و محمد أحمد عبد الله / تاريخ تخطيط المدن / مكتبة الأنجلو المصرية – القاهرة 1993 .
6. أحمد خالد علام (دكتور) التشريعات المنظمة للعمران - مكتبة الأنجلو المصرية – القاهرة 1986 .
7. جميل عبد القادر أكبر – عمارة الأرض في الإسلام – دار القبلة للثقافة الإسلامية / جدة ومؤسسة علوم القرآن / بيروت – الطبعة الأولى 1992 .
8. خلف حسين علي الدليمي (دكتور) - التخطيط الحضري/ أسس ومفاهيم- الدار العلمية للنشر والتوزيع / الأردن- عام 2002
9. سليمان الطماوي (دكتور) الوجيز في القانون الإداري – مطبعة جامعة عين شمس 1982
10. صوفي حسن أبو طالب (دكتور) - تاريخ النظم القانونية والاجتماعية / دار النهضة العربية – النسخة الاكترونية من الكتاب بصيغة PDF من الموقع الالكتروني لمنتدى كلية الحقوق بجامعة المنصورة .

11. عبد الغني عمرو الرويمض (دكتور) - تاريخ النظم القانونية (نشأة القانون - مصادره - تطوره - المدونات القانونية) مطابع العدل - طرابلس 1995.

12. فؤاد العطار (دكتور) - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة 1972

13. علي بن حسام الدين المتقي الهندي - كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال - دار الكتب العلمية - الطبعة الأولى - القاهرة - 1998 .

14. المدينة وحياة المدينة - دراسات في تاريخ العراق وحضارته - إعداد نخبة من أساتذة التاريخ الجزء الثاني - دار الحرية للطباعة - بغداد 1988 .

15. مقدمة ابن خلدون / دار الفكر العربي - بيروت - الطبعة الأولى 1997

16. محسن العبودي (دكتور) التخطيط العمراني بين النظرية والتطبيق - دار النهضة العربية - القاهرة 1995 .

17. محمد الحكم جركو - القانون رقم 60 لعام 1979 وتعديلاته بالقانون رقم 26 لعام 2000 - دار الصفدي - دمشق 2008 .

18. مصطفى بن حموش (دكتور) - جوهر التمدن الإسلامي - دراسات في فقه العمران / دار قابس للطباعة والنشر والتوزيع - الطبعة الأولى 2006 .

19. مصطفى فواز - مبادئ تنظيم المدينة - معهد الإنماء العربي ببيروت ضمن إصدارات سلسلة الكتب العلمية الميسرة .

20. مصطفى محمد الجمال (دكتور) - و- عبد الحميد محمد الجمال(دكتور) - النظرية العامة للقانون / دار الراتب الجامعية - بيروت 1987

21. ملامح خطة دبي الاستراتيجية 2007 - 2015 - من مطبوعات المجلس التنفيذي التابع لحكومة دبي .

22. هشام علي صادق (دكتور) - و عكاشة محمد عبد العال (دكتور) - تاريخ النظم القانونية والاجتماعية / دار الراتب الجامعية - بيروت 1987 .

2 - المراجع الأجنبية :

23. - JOHN RATCLIFFE / Urban Planning and Real Estate Development – 3rd. Edition, 2009 Published by Routledge.
24. Julian Conrad Juergensmeyer, Thomas E. Roberts - Land use and planning development regulation law - Second Edition 2007.
25. Encyclopedia Britannica, 2008. Encyclopedia Britannica Online.
26. http://www.reference.com/browse/Zoning
27. Michael Allan Wolf - The Zoning of America. Euclid v. Ambler – University Press of Kansas 2008.
28. Paul G. Lewis and Max Neiman. Georgetown University Press, Washington, DC, 2009. 272 pages. Published in: Journal of the American Planning Association, Volume 76, Issue 1 December 2010 , page 125

3 - ما تم جمعه من الإنترنت :

1. أحمد هلال محمد (دكتور) / التشريعات العمرانية وتأثيرها في تكوين بيئة العمارة المصرية من منشورات المؤتمر الدولي السابع عشر وورشات عمل الآفاق المستقبلية للسكن الإنساني جامعة البعث ، كلية الهندسة المدنية 2004 على الرابط التالي :

http://ahmohamed.kau.edu.sa/Researches.aspx?Site_ID=0053569&Lng=AR

2. الأنظمة العمرانية – بحث منشور على موقع ملتقى المهندسين على الرابط التالي :

http://www.arab-eng.org/vb/t56574.html

3. تأثير التطور العمراني الحديث على التراث العمراني في الإمارات / دراسة حالات في دبي والعين – بحث مقدم إلى ندوة الحفاظ على التراث العمراني في الإمارات – للفترة 3-5 يونيو 1995 دبي - الإمارات العربية المتحدة ، على الرابط التالي :

www.victorian.fortunecity.com/ferndale/531/uaehert/UAEHERT.html

4. حبيب بن مهدي محمد الشويخات (دكتور) – التخطيط الحضري والمجالي البلدية – نحو مدن مستدامة / ورقة عمل مقدمة لمؤتمر العمل البلدي الأول – البحرين 26 – 27 مارس 2006 ، على الرابط التالي :

http://astrolabe.files.wordpress.com/2007/08/urbanplaning-005.doc

5. حيدر كمونة (دكتور) – التراث الحضاري العربي والمدينة المعاصرة – بحث منشور على موقع جريدة المدى الالكترونية على الرابط التالي :

http://almadapaper.net/sub/11-243/p15.htm

6. الدراسات التخطيطية – المجلد الثاني 1998-1999 / اصدارات قسم البحوث التخطيطية في إدارة التخطيط – بلدية دبي .

7. عادل عامر (دكتور) - تدوين القوانين / بحث منشور على الموقع الالكتروني لمنتدى الثقافة القانونية للدكتور عادل عامر - مشرف قسم القانون العام وقسم الشريعة الاسلامية بكلية الحقوق - جامعة المنصورة حاليا .

http://www.f-law.net/law/showthread.php?t=24547

8. عادل عامر (دكتور) - تاريخ النظم القانونية / بحث منشور على الموقع الالكتروني لمنتدى كلية الحقوق بجامعة المنصورة

http://www.f-law.net/law/showthread.php?t=24547

9. عصام الدين محمد علي (دكتور) الأبعاد التنموية للتشريعات العمرانية في مصر – بحث منشور على الموقع الالكتروني لمركز المنشاوي للدراسات والبحوث ، على الرابط التالي :

http://www.minshawi.com/node/893

10. علي كريم العمار (دكتور) - مفهوم الإدارة الحضرية في فلسفة الحضارات القديمة والفكر المعاصر - بحث مقدم لجامعة بغداد - المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي على الرابط التالي :

http://www.araburban.net/files.php?file=urban-Mangemint_737597620.doc

11. يسري عبد القادر عزام (دكتور) / تأثير التشريعات البنائية على التنمية الحضرية المستدامة - مناقشة التشريعات في مصر/ بحث منشور على الموقع الالكتروني لجامعة الملك سعود على الرابط الالكتروني :

http://faculty.ksu.edu.sa/hs/ArchCairo%202004%20Conference/yousry%20%20%20taiaby.pdf

12. لحسن تاوشيخت (دكتور)- أحكام البنيان أو القاعدة الشرعية في العمارة الإسلامية / بحث منشور على موقع الرابطة المحمدية الالكتروني :

http://www.arrabita.ma/contenu.aspx?C=1544

13. أنواع القواعد القانونية / بحث منشور على الموقع الالكتروني لمنتدى الجزائرية للقانون والحقوق على الرابط الالكتروني

http://forum.law-dz.com/index.php?showtopic=2158

14. خالد محمد مصطفى عزب (دكتور) / تخطيط وعمارة المدن الإسلامية - سلسلة كتاب الأمة التي يصدرها مركز البحوث والدراسات بوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية في دولة قطر ، النسخة الالكترونية من موقع الإسلام ويب - تقديم عمر عبيد حسنة ، على الرابط الالكتروني:

http://www.islamweb.net/newlibrary/display_umma.php?lang=&BookId=258&CatId=201

15. كريستيان سبريت (دكتور) من الخطط الرئيسية إلى استراتيجيات التنمية - بحث مقدم لندوة استراتيجيات التنمية الحضرية في المدن العربية - المعهد العربي لإنماء المدن من 9-12 ابريل 2000 - على الرابط التالي :

http://publications.ksu.edu.sa/Conferences/Urban%20Development%20Strategy%20in%20Arab%20Cities%20Conference/Article005.doc

16. يوسف لخضر حمينة (دكتور)- نوعية البيئة السكنية الحضرية للمدينة العربية بين النظرية والتطبيق / دراسة حالة مدينة المسيلة - الجزائر - على الرابط التالي :

http://www.unhabitat.org.jo/pdf/Amman%20Conference%20January%2008/Final.doc

17. مسفر بن علي القحطاني (دكتور) المدخل إلى فقه العمران بحث منشور على موقع الإسلام اليوم على الرابط التالي :

http://www.islamtoday.net/nawafeth/artshow-40-12546.htm

والحمد لله رب العالمين

المحتويات

يهدف هذا الكتاب إلى إبراز أهمية دور التشريعات التخطيطية في النهوض بعملية التخطيط الحضري ، على اعتبار أن التشريع هو أحد الأدوات الرئيسية اللازمة لتنفيذ مهام التخطيط العمراني حيث يشكل المرجعية القانونية والإطار التشريعي المنظم لعلاقة الأطراف فيما بينها ، والأساس القانوني لكافة الإجراءات الإدارية التنفيذية لكل مهمة من مهام عملية التخطيط العمراني ، من جانب ومن جانب آخر تسليط الضوء على الآثار السلبية المترتبة على ضعف الجانب التشريعي في إدارة عملية التخطيط الحضري والعمراني .

إن المفهوم الحديث للتخطيط العمراني كعملية مركبة ذات متغيرات وأبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وبيئية ، يقوم على أساس وضع الخطط والتصاميم والقوانين التنظيمية المتعددة العناصر والوظائف ، التي تتضافر فيها جهود أهل الخبرة والاختصاص مع متخذي القرار ، من اجل التوجيه والتحكم بعملية التنمية العمرانية والمستوطنات البشرية القائمة ومعالجة مشاكلها على كافة المستويات القومية والإقليمية والمحلية ، وبما يخدم المجتمع وتوظيف موارده بالشكل الأمثل ، أو لتحقيق التنمية العمرانية والبشرية لمكان جديد .

وفي وقتنا الحاضر يعد وضع خطط وبرامج تنفيذ التخطيط الحضري من المقومات الرئيسية التي تتميز بها الدول التي تسعى إلى تطوير بيئتها العمرانية ، ومؤشرا حضاريا تسعى الدول من خلاله إلى المحافظة على أسباب رقيها ، وسبيل وصولها لتحقيق التنمية العمرانية التي تنشدها على الدوام للارتقاء بالمستوى المعيشي لأفراد المجتمع .




9789957351304

مركز الكتاب الأكاديمي
عمّان-وسط البلد-مجمع الفحيص التجاري
ص . ب : 11732 عمّان (1061) الأردن
تلفاكس: 96264619511+ موبايل: 962799048009+
الموقع الإلكتروني: www.abcpub.net
A.B.Center@hotmail.com / info@abcpub.net